

Terrorismusbekämpfung als Aufgabe der Europäischen Union

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades

der Juristischen Fakultät
der Universität Regensburg

vorgelegt von

Frank Philipp Hübner

Erstberichterstatter: Prof. Dr. Bernd von Heintzel-Heinegg

Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Tonio Walter

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Dezember 2009

Meinen Eltern

Danksagung

Zunächst möchte ich meinen Eltern für die Unterstützung bei der Erstellung dieser Arbeit danken. Meinem Vater danke ich ganz besonders für die wertvollen Ratschläge und die Anteilnahme an dieser Arbeit.

Mein besonderer Dank gilt auch meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. von Heintschel-Heinegg für die Betreuung und die Unterstützung dieser Arbeit. Herrn. Prof. Dr. Tonio Walter danke ich für interessante Anmerkungen und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	I
Literaturverzeichnis.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XXXI
1. Teil: Einführung.....	1
A. Einleitung	1
B. Untersuchungsgegenstand	3
C. Ziel und Gang der Untersuchung.....	6
2. Teil: Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU	9
A. Internationalisierung des Terrorismus.....	9
B. Größenordnung der Anschläge	10
C. Möglichkeit einer effektiven Zusammenarbeit.....	11
D. Sicherheitsverluste durch das Schengener Abkommen.....	12
E. Nutzen der EU als Zusammenschluss der meisten europäischen Staaten	14
F. Institutionalisierung der Terrorismusbekämpfung in der EU	14
G. Fazit.....	16
3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung	17
A. Terrorismus – das Objekt der Bekämpfung durch die EU	17
I. Begriffsbestimmung.....	17
II. Merkmale der aktuellen Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus	23
1. Internationalität	24
2. Netzworkebildung	25
3. Weltweite Rekrutierung	26
4. Zielsetzung	27
5. Selbstmordanschläge	28
6. Finanzierung.....	28
III. Verknüpfung mit der organisierten Kriminalität.....	29
IV. Verknüpfung mit weiteren Sicherheitsbedrohungen.....	30

Inhaltsverzeichnis

V. Fazit	31
B. EG- und EU-Vertrag als rechtlicher Rahmen	32
I. Säulenkonstrukt der EU	32
1. EG.....	32
2. GASP und PJZS	33
II. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	35
1. Grundlagen	35
2. Wirkungen	36
a) Festlegung des sachlichen Anwendungsbereichs der drei Säulen	36
b) Bindung der EU an Befugnisnormen	38
III. Durchbrechung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung.....	38
1. „Implied Powers“-Lehre	39
2. „Generalermächtigung“ nach Art. 308 EG-Vertrag	39
C. Terrorismusbekämpfung im Rahmen des EG- und EU-Vertrages	40
I. Politikbereich Justiz und Inneres – erste und dritte Säule	41
1. Zugehörigkeit zur dritten Säule.....	41
2. Zugehörigkeit zur ersten Säule.....	43
3. „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.....	45
II. Politikbereich der „Außen- und Sicherheitspolitik“ – zweite Säule.....	46
1. Intensivierung bi- und multilateraler Kooperationen	47
2. Terrorismusbekämpfung in Krisengebieten	48
3. Maßnahmen gegen Unterstützerstaaten	48
4. Handlungsmöglichkeiten.....	50
III. Politikbereich der „Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik“ – erste Säule	51
1. Finanz- und Wirtschaftspolitik.....	52
2. Verkehrspolitik.....	52
3. Art. 308 EG-Vertrag.....	54
4. Handlungsmöglichkeiten.....	54
IV. „Cross-pillarisation“.....	54
V. Subsidiaritätsprinzip	55
VI. Fazit.....	56

Inhaltsverzeichnis

D. Die EU und die Terrorismusbekämpfung durch internationale Organisationen	57
I. Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen.....	57
1. Die Bedeutung der Vereinten Nationen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung .	58
2. Einfluss der Vereinten Nationen auf die Terrorismusbekämpfung der EU	59
3. Einfluss der EU auf die Politik der Vereinten Nationen	59
II. Terrorismusbekämpfung durch den Europarat	60
E. Grund- und Menschenrechte im Rahmen der Terrorismusbekämpfung.....	61
I. Bindung der EU	62
II. Bedeutung im Rahmen der Terrorismusbekämpfung.....	63
4. Teil: Institutionelle Strukturen der Terrorismusbekämpfung.....	65
A. Terrorismusbekämpfung durch die Organe der EU	66
I. Terrorismusbekämpfung durch den Europäischen Rat.....	66
II. Terrorismusbekämpfung durch den Rat der EU	67
III. Terrorismusbekämpfung durch die Europäische Kommission	69
IV. Terrorismusbekämpfung durch das Europäische Parlament.....	71
B. Europaweite Unionseinrichtungen zur Terrorismusbekämpfung.....	71
I. Terrorismusbekämpfung durch Europol	72
II. Terrorismusbekämpfung durch Eurojust	75
III. Terrorismusbekämpfung durch FRONTEX.....	76
IV. Terrorismusbekämpfung durch gemeinsame Ermittlungsgruppen	77
V. Terrorismusbekämpfung durch das Europäische Justizielle Netz.....	78
VI. Terrorismusbekämpfung durch den Koordinator für Terrorismusbekämpfung	78
VII. Terrorismusbekämpfung durch SitCen.....	79
VIII. Terrorismusbekämpfung durch den Berner Club und CTG.....	79
IX. Task Force der europäischen Polizeichefs	80
C. Fazit	80
5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus.....	82
A. „Leitlinien“ der EU zur Bekämpfung des Terrorismus.....	82
I. Erklärungen und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates	83
II. Mitteilungen der Europäischen Kommission	84
1. Mitteilung vom 29. März 2004	85

Inhaltsverzeichnis

2. Mitteilung vom 18. Mai 2004	86
3. Mitteilung vom 16. Juni 2004	86
4. Mitteilungen vom 20. Oktober 2004	87
5. Mitteilung vom 18. Juli 2005	88
6. Mitteilung vom 12. Oktober 2005	89
7. Mitteilung vom 29. November 2005	90
8. Mitteilung vom 27. Februar 2006	91
III. Europäische Sicherheitsstrategie	91
IV. „Haager Programm“	93
1. Inhalt	93
a) Spezifische Vorgaben zur Terrorismusbekämpfung	94
b) Vorgaben zur polizeilichen Zusammenarbeit	95
2. Aktionsplan zur Umsetzung des „Haager Programms“	95
V. Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung	97
VI. Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung	98
VII. Solidaritätsprogramm zu den Folgen terroristischer Bedrohungen und Anschläge ..	98
VIII. Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung	99
IX. Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung	99
1. Prävention	100
2. Schutz von Bürgern und Infrastrukturen	100
3. Verfolgung von Terroristen	101
4. Reaktion auf bereits verübte Terroranschläge	102
X. Aktionspläne zur Terrorismusbekämpfung	103
XI. Fazit	105
B. Legislative Einzelmaßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus	107
I. Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus	107
1. Sanktionsmaßnahmen	111
a) UN-Resolutionen als Grundlage der Sanktionsmaßnahmen	111
aa) Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390	112
bb) Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolution 1373	113
b) Die Umsetzung der UN-Resolutionen durch die EU	114

Inhaltsverzeichnis

aa) Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390 ..	114
(1) Gemeinsamer Standpunkt 1999/727/GASP	115
(2) Verordnung (EG) Nr. 337/2000.....	115
(3) Gemeinsamer Standpunkt 2001/154/GASP	116
(4) Verordnung (EG) Nr. 467/2001.....	116
(5) Gemeinsamer Standpunkt 2002/402/GASP	116
(6) Verordnung (EG) Nr. 881/2002.....	117
bb) Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Resolution 1373.....	118
(1) Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP	118
(2) Gemeinsamer Standpunkt 2001/930/GASP	120
(3) Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 und Beschluss 2005/930/EG	121
c) Rechtliche Probleme	122
(1) Problemstellung – Individualrechtsschutz gegen Sanktionsmaßnahmen .	123
(a) Vorrangwirkung der UN-Resolutionen	124
(b) Vorrangwirkung Gemeinsamer Standpunkte	126
(aa) Möglichkeit einer inzidenten Prüfung durch den EuGH	126
(bb) Keine Möglichkeit einer inzidenten Prüfung durch den EuGH	127
(2) Problemstellung – Zuständigkeit der EU.....	127
(a) Maßnahmen gegen Personen oder Vereinigungen mit Staatsgewalt....	128
(b) Maßnahmen gegen Personen oder Vereinigungen ohne Staatsgewalt .	129
(3) Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390..	130
(a) Urteile des EuG vom 21. September 2005 und 12. Juli 2006.....	130
(aa) Vorrangwirkung der UN-Resolutionen.....	130
(bb) Verstoß gegen das „ius cogens“	131
(cc) Zuständigkeit der EU	132
(b) Urteil des EuGH vom 3. September 2008	134
(aa) Vorrangwirkung der UN-Resolutionen.....	134
(bb) Verstoß gegen Gemeinschaftsgrundrechte	134
(cc) Zuständigkeit der EU	135
(4) Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolution 1373	136
(a) Vorrangwirkung der UN-Resolution 1373	136

Inhaltsverzeichnis

(b) Vorrangwirkung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP	137
(c) Verstoß gegen Gemeinschaftsgrundrechte	137
(d) Zuständigkeit der EU	138
d) Bewertung	138
2. Die dritte Geldwäscherichtlinie 2005/60/EG	139
a) Empfehlungen der FATF	140
b) Inhalt und Ausweitung des Anwendungsbereichs	141
c) Umsetzung in deutsches Recht.....	142
d) Bewertung	143
3. Verordnung (EG) Nr. 1889/2005	144
4. Verordnung (EG) Nr. 1781/2006	144
a) Inhalt	145
b) Bewertung	145
5. Fazit.....	146
II. Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustausches	147
1. Richtlinie „über die Vorratsdatenspeicherung“	149
a) Inhalt	150
b) Rechtliche Problematik auf europäischer Ebene	151
c) Rechtliche Problematik auf nationaler Ebene	152
2. Beschluss 2005/671/JI.....	153
3. Beschluss 2005/876/JI.....	154
4. Maßnahmen zur Weiterentwicklung des SIS	155
5. Vorschlag für einen Rahmenbeschluss „über den Austausch von Informationen“	156
a) Inhalt	157
b) Bewertung	158
6. Vorschlag für einen Beschluss „über die Übermittlung von Informationen“	158
7. Beschluss „über den Zugang zum VIS“	159
8. Gemeinsamer Standpunkt zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol	159
9. Fazit.....	160
III. Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung innerhalb der EU	161
1. Das Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses	162

Inhaltsverzeichnis

2. Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts	163
a) Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung durch die EU	164
b) Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“	165
aa) Inhalt.....	166
bb) Rechtsgrundlage.....	168
(1) Problemstellung	169
(2) Ausführungen des EuGH in der Rechtssache C-176/03.....	169
(3) Auswirkungen auf den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung .	170
cc) Die besondere Bedeutung der Terrorismus-Definition	171
dd) Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses in das Recht der BRD	171
ee) Schaffung von Organisationsdelikten	172
c) Rahmenbeschluss „über Angriffe auf Informationssysteme“	173
3. Maßnahmen betreffend die Verbesserung der Rechtshilfe in Strafsachen	174
a) Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung durch die EU	175
aa) „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“	175
bb) Zielsetzung der Rechtshilfe.....	176
cc) Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“	177
b) Rahmenbeschluss „über den Europäischen Haftbefehl“	177
aa) Inhalt.....	179
bb) Umsetzung in Deutschland	180
c) Rahmenbeschluss „über die Vollstreckung von Entscheidungen“	182
d) Rahmenbeschluss „über die Europäische Beweisanordnung“	183
aa) Inhalt.....	184
bb) Rechtsschutz der Betroffenen	186
cc) Einschränkungen in Deutschland	187
e) Bewertung der Rahmenbeschlüsse.....	188
4. Strafrechtsharmonisierung und Rechtshilfe in Strafsachen	189
a) Notwendigkeit der Strafrechtsharmonisierung	190
b) Gesteigertes Bedürfnis nach Vorfeldermittlungen.....	191
5. Fazit.....	192
IV. Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von Infrastrukturen	192

Inhaltsverzeichnis

1. Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Verkehrs	192
a) Verbesserung der Luftsicherheit	193
aa) Verordnung (EG) Nr. 2320/2002	193
bb) Verordnung (EG) Nr. 300/2008	194
b) Verbesserung der Seesicherheit	196
aa) Verordnung (EG) Nr. 725/2004	198
bb) Verordnung (EG) Nr. 884/2005	199
cc) Richtlinie 2005/65/EG	199
dd) Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP – Operation „Atalanta“	200
ee) Bewertung	201
c) Verbesserung der Sicherheit des Land- und Güterverkehrs	202
aa) Personenverkehr zu Lande	202
bb) Güterverkehr zu Lande	202
2. Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der Energieinfrastruktur	203
3. Fazit	204
6. Teil: Der „Vertrag von Lissabon“	205
A. Der Politikbereich „Justiz und Inneres“	205
B. Der Politikbereich der „Außen- und Sicherheitspolitik“	207
I. „Die Solidaritätsklausel“	207
II. Die Sanktionsmaßnahmen	209
1. Rechtsgrundlage	209
2. Rechtsschutz	210
a) Vorrangwirkung der UN-Resolutionen	211
b) Vorrangwirkung der Europäischen Beschlüsse	211
C. Der Politikbereich der „Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik“	212
I. Wirtschafts- und Finanzpolitik	212
II. Verkehrspolitik	212
III. Art. I-18	212
D. Fazit	213
7. Teil: Schlussbetrachtung	214

Literaturverzeichnis

Adam, Heike

Die Mitteilungen der Kommission: Verwaltungsvorschriften des Europäischen Gemeinschaftsrechts? Eine Untersuchung zur rechtsdogmatischen Einordnung eines Instruments der Kommission zur Steuerung der Durchführung des Gemeinschaftsrechts, Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik, Band 32, Baden-Baden, 1999

Ahlbrecht, Heiko

Der Rahmenbeschlussentwurf der Europäischen Beweisordnung – eine kritische Bestandsaufnahme, in: NStZ 2006, S. 70-75

Albin, Silke

Kein Rechtsschutz bei Individualsanktionen zur Terrorbekämpfung – Eine Lücke des modernen Völkerrechts, Studie der Heinrich Böll Stiftung, Berlin, 2004

Ambos, Kai

Internationales Strafrecht, 2. Auflage, München, 2008

Arbeitskreis Medien der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder in Deutschland

Ablehnung der Vorratsspeicherung – Stellungnahme zur Anhörung der Europäischen Kommission, in: DuD 2004, S. 603-605

Archick, Kristin/Gallis, Paul

Europe and Counterterrorism, New York, 2003

Literaturverzeichnis

- Bartelt, Sandra/Zeitler, Helge Elisabeth** „Intelligente Sanktionen“ zur Terrorismusbekämpfung in der EU, in: EuZW 2003, S. 712-717
- Bartelt, Sandra** Der rechtliche Rahmen für die neue operative Kapazität der Europäischen Union, Münster/Hamburg, 2003
- Basile, Mark** Going to the Source: Why Al Qaeda`s financial network is likely to withstand the current war on terrorist financing, in: Studies in Conflict & Terrorism, 2004, S. 169-185
- Biehler, Gernot** Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte, in: AVR 2004, S. 169-181
- Borchardt, Klaus-Dieter** Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union – Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis, 2. Auflage, Heidelberg, 2002
- Brüner, Franz-Hermann/Spitzer, Harald** Der Europäische Staatsanwalt – ein Instrument zur Verbesserung des Schutzes der EU-Finzen oder ein Beitrag zur Verwirklichung eines Europas der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, in: NStZ 2002, S. 393-398
- von Bubnoff, Eckhart** Terrorismusbekämpfung – eine weltweite Herausforderung, in: NJW 2002, S. 2672-2676
- von Bubnoff, Eckhart** Der Europäische Haftbefehl, Auslieferung und Neuerungen des Gemeinschaftsinstruments, Heidelberg, 2005

Literaturverzeichnis

- von Bubnoff, Eckhart** Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU – Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Strafverfolgungsraum, in: ZEuS 2002, S. 185-237
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.)** Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 3. Auflage, München, 2007, (*zit.: Bearbeiter, in: Calliess*)
- Cassani, Ursula** Le train de mesures contre le financement du terrorisme: Une loi nécessaire?, in: SZW 2003, S. 293-313
- Corves, Erich/Bartsch, Hans-Jürgen** Strukturen und Methoden internationaler und regionaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Strafrechts, in: ZStW 1984, S. 505-526
- Daase, Christopher** Terrorismus in Europa: Bedrohungslage und Gegenstrategien, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2004, S. 299-303
- Daase, Christopher** Terrorismus – Begriffe, Theorien und Gegenstrategien. Ergebnisse und Probleme sozialwissenschaftlicher Forschung, in: Die Friedenswarte 2001, S. 55-79
- Deutscher Bundestag (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union)** Terrorismusbekämpfung und innere Sicherheit in Europa nach dem 11. September 2001, Texte und Materialien, Band 28, Berlin, 2001, (*zit.: Deutscher Bundestag – Terrorismus und innere Sicherheit in Europa*)

- Dieckmann, Jochen** Europäische Kooperation im Bereich der Strafrechtspflege, in: NStZ 2001, S. 617-623
- Dienstbühl, Dorothee** Islamistischer Terrorismus und Organisierte Kriminalität – eine neue Variante des symbiotischen Terrorismus, Texte des Bundesverbands Sicherheitspolitik an Hochschulen Nr. 5/2007
- Eden, Paul** International measures to prevent and suppress the financing of terrorism, hrsg. von Eden, Paul/O'Donnell, Thérèse, in: September 11, 2001: A turning point in international and domestic law?, New York, 2005, S. 647-684, (*zit.: Eden, in: Eden/O'Donnell*)
- Ehlers, Dirk (Hrsg.)** Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2. Auflage, Berlin, 2005, (*zit.: Bearbeiter, in: Ehlers*)
- Esser, Robert** Rahmenbedingungen der Europäischen Union für das Strafverfahrensrecht in Europa, in: ZEuS 2004, S. 289-312
- Europäische Kommission** Ein globaler Akteur – Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Reihe: Europa in Bewegung, 2004, (*zit.: Europäische Kommission – Ein globaler Akteur*)
- Europäische Kommission** Leben in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Justiz und Inneres in der Europäischen Union, Reihe: Europa in Bewegung, 2001, (*zit.: Europäische Kommission – Justiz und*

Literaturverzeichnis

Inneres)

Europäische Kommission

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Der Kampf gegen den Terrorismus – Bericht zum Gedenken an die Opfer des Terrorismus, Brüssel, 18. Februar 2005, SEK (2005) 272, (*zit.: Europäische Kommission – Bericht zum Gedenken an die Opfer des Terrorismus*)

Europäisches Parlament (Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres)

Arbeitsdokument über die europäische Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus vom 18. November 2004, (*zit.: Europäisches Parlament*)

Evans, Malcolm D. (Hrsg.)

International Law, 1. Auflage, Oxford, 2003, (*zit.: Bearbeiter, in: Evans*)

F.A. Brockhaus GmbH, Leipzig-Mannheim 2002

Brockhaus Enzyklopädie, Jahrbuch 2001, (*zit.: Brockhaus*)

Findeisen, Michael

How do terrorists move their money?, hrsg. von Foertsch, Volker/Lange, Klaus, in: Islamistischer Terrorismus-Bestandsaufnahme und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berichte und Studien 86, Hanns Seidel Stiftung – Akademie für Politik und Zeitgeschehen, München, 2005, S. 124-127

Fischer, Thomas

Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 55. Auflage, München, 2008

Literaturverzeichnis

- | | |
|--|--|
| Flottenkommando | Jahresbericht 2005, Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage, Glücksburg, 2005 |
| Forsteneichner, Günter F.C. | Neue Formen der Bedrohung der internationalen Sicherheit – Terrorismus – Proliferation – Organisierte – Kriminalität – Migration, IAP-Sonderheft, Bonn, 2001 |
| Frohnmeier, Albrecht/
Mückenhausen, Peter (Hrsg.) | EG-Verkehrsrecht-Kommentar, München, 2004
(zit.: <i>Bearbeiter, in: Frohnmeier/Mückenhausen</i>) |
| Garçon, Gérardine | Handelsembargen der Europäischen Union auf dem Gebiet des Warenverkehrs gegenüber Drittstaaten, Saarbrücker Studien zum Internationalen Recht, Band 8, 1. Auflage, Baden-Baden, 1997 |
| Garlick, Paul | The European Evidence Warrant, A defence practitioner`s perspective, 2004, zu finden unter http://www.ecba.org/gb-data/gb-documents/gb-speeches/eew_paris_garlick.pdf , (zit.: <i>Garlick</i>) |
| Geiger, Rudolf | EUV/EGV-Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft , 4. Auflage, München, 2004 |
| Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid | Europäisierung der Politik innerer Sicherheit – Konzept und Begrifflichkeiten, hrsg. von Glaeßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid, in <i>Europäisierung der inneren Sicherheit – Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisier-</i> |

Literaturverzeichnis

- | | |
|---|--|
| | ter Kriminalität und Terrorismus, 1. Auflage, Wiesbaden, 2005, S. 7-19 |
| Gleß, Sabine | Europol, in: NStZ 2001, S. 623-628 |
| Gleß, Sabine | Kommentar zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über eine „Europäische Beweisanordnung“, in: StV 2004, S. 679-683 |
| Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.) | Das Recht der Europäischen Union, Band I, München, 2008, (<i>zit.: Bearbeiter, in: Grabitz, Band I</i>) |
| Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard (Hrsg.) | Das Recht der Europäischen Union, Band II, München, 2008, (<i>zit.: Bearbeiter, in: Grabitz, Band II</i>) |
| von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen (Hrsg.) | Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band I, 6. Auflage, Baden-Baden, 2003, (<i>zit.: Bearbeiter, in: von der Groeben, Band I</i>) |
| Grünewald, Klaus | Terrorfinanzierung in der Zukunft, hrsg. von Foertsch, Volker/Lange, Klaus, in: Islamistischer Terrorismus – Bestandsaufnahme und Bekämpfungsmöglichkeiten, Berichte und Studien 86, Hanns Seidel Stiftung – Akademie für Politik und Zeitgeschehen, München, 2005, S. 152-155 |
| Gusy, Christoph | Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Antiterrorpolitik, in: GA 2005, S. 215-227 |

Literaturverzeichnis

- Hackner, Thomas/Schomburg, Wolfgang/Lagodny, Otto/Gleß, Sabine** Das 2. Europäische Haftbefehlsgesetz, in NStZ 2006, S. 663-669
- Halter, Ulrich** Europarecht, Dogmatik im Kontext, 2. Auflage, Tübingen, 2007
- Haratsch, Andreas/König, Christian/Pechstein, Matthias** Europarecht, 5. Auflage, Tübingen, 2006
- Hecker, Bernd** Europäisches Strafrecht als Antwort auf transnationale Kriminalität?, in: JA 2002, S. 723-730
- Hecker, Bernd** Europäisches Strafrecht, Berlin, 2005
- Heger, Martin** Europarecht: Strafrecht, in: JZ 2006, S. 307-313
- von Heintschel-Heinegg, Bernd/Rohlf, Daniel** Der Europäische Haftbefehl, in: GA 2003, S. 44-51
- von Heintschel-Heinegg, Bernd** Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des Vereinigungsbegriffs in den §§ 129 ff. StGB, in: Festschrift für Friedrich-Christian Schroeder, 2006, S. 799-808
- Heinz, Wolfgang S./Arendt, Jan-Michael** Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Entwicklungen 2003/2004, Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, 2005

Literaturverzeichnis

- Heinz, Wolfgang S./Schlitt, Stephanie/
Würth, Anna** Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte (Oktober 2001 - April 2003), Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin, 2003
- Herdegen, Matthias** Europarecht, 10. Auflage, München 2008
- Hillgruber, Christian** Unionsrecht und nationales Recht – der Fall Pupino, in: JZ 2005, S. 841-844
- Hirschmann, Kai** Internationaler Terrorismus gestern und heute: Entwicklungen, Ausrichtung, Ziele, hrsg. von Frank, Hans/Hirschmann, Kai, in: Die weltweite Gefahr – Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin, 2002, S. 27-66
- Hoffmann, Bruce** Terrorismus – der unerklärte Krieg, Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt am Main, 2006
- Jähnke, Burkhard/Laufhütte,
Heinrich, Wilhelm/Odersky,
Walter (Hrsg.)** Strafgesetzbuch, Leipziger Kommentar, Band IV, 11. Auflage, Berlin, 2005, (*zit.: Bearbeiter, in LK, Band IV*)
- Jarass, Hans-Dieter** EU-Grundrechte – Ein Studien- und Handbuch, München, 2005
- Joecks, Wolfgang/Miebach, Klaus
(Hrsg.)** Münchener Kommentar, Strafgesetzbuch §§ 1-51, Band 1, München, 2003, (*zit.: Bearbeiter, in: Münchener Kommentar, Band 1*)

Literaturverzeichnis

- Joecks, Wolfgang/Miebach, Klaus**
(Hrsg.)
Münchener Kommentar, Strafgesetzbuch §§ 80-184 f., Band 2/2, München, 2005, (*zit.: Bearbeiter, in: Münchener Kommentar, Band 2/2*)
- Kämper, Gregor**
Polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union, Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Bd./Vol. 3225, 2001
- Klein, Eckart**
Die Herausforderung durch den internationalen Terrorismus, hrsg. von Isensee, Josef, in: Der Terror, der Staat und das Recht, Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte, Band 32, Berlin, 2003, S. 9-39
- Klip, Andre**
Harmonisierung des Strafrechts – eine fixe Idee?, in: NStZ 2000, S. 626-630
- Knelangen, Wilhelm**
Die Ambitionen Europas und die Erfahrung des Scheiterns – Die Europäische Union und der „Krieg gegen den Terrorismus“, hrsg. von Pradetto, August, in: Sicherheit und Verteidigung nach dem 11. September 2001, Akteure – Strategien – Handlungsmuster, Strategische Kultur Europas Band 1, Frankfurt am Main, 2004, S. 175-200, (*zit.: Knelangen, in: Pradetto*)
- Knelangen, Wilhelm**
Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess – Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Forschungen zur Europäischen Integration, Band 4, Opladen, 2001

- | | |
|----------------------------|--|
| Korrell, Vera | Europol – Polizei ohne rechtsstaatliche Bindungen?, hrsg. von Zuleeg, Manfred, in: Schriften zum Europa- und Völkerrecht und zur Rechtsvergleichung, Band 15, Frankfurt am Main, 2005 |
| Krause, Joachim | Eine neue Dimension – Europa braucht eine Strategie gegen islamistischen Terror, in: Internationale Politik 4/2004, S. 75-83 |
| Kreß, Claus | Das Strafrecht in der Europäischen Union vor der Herausforderung durch organisierte Kriminalität und Terrorismus, in: JA 2005, S. 220-228 |
| Kretschmer, Joachim | Das Urteil des BVerfG zum Europäischen Haftbefehlsgesetz, in Jura 2005, S. 780-786. |
| Lange, Knut Werner | Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: JZ 1996, S. 442-449 |
| Langguth, Gerd | Ursprung und Ziele des Terrorismus in Europa, in: Außenpolitik 1986, Heft 2, S. 162-174 |
| Lehne, Klaus-Heiner | Die Aktivitäten des Europäischen Parlaments gegen Terrorismus, Ein Kampf, der nicht erst seit dem 11. September 2001 geführt wird, hrsg. von der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, in: Schriften zur Europäischen Integration 1/2002, Terrorismusbekämpfung – Strategien der Europäischen Union zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, S. 20-25 |

Literaturverzeichnis

- Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.)** EU- und EG-Vertrag, 3. Auflage, Köln, 2003, (zit.: *Bearbeiter, in: Lenz/ Borchardt*)
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard (Hrsg.)** Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, München, 2007, (zit.: *Bearbeiter, in: Lisken/ Denninger*)
- Mager, Christoph** Terrorismusbekämpfung zwischen Freiheit und Sicherheit, Arbeitspapier Nr. 73 des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel, 2005
- Mair, Stefan** Die Globalisierung privater Gewalt – Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität, SWP-Studie, Berlin, April 2002
- Merli, Franz** Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, hrsg. von Merli, Franz, in: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Osterweiterung der Europäischen Union, Dresden, 2001, S. 17-36
- Meyer, Jürgen (Hrsg.)** Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Auflage, Baden-Baden, 2006
- Meyer-Goßner, Lutz** Strafprozessordnung – Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen, 51. Auflage, München, 2008

- | | |
|--------------------------------------|--|
| Milke, Tile | Europol und Eurojust, Zwei Institutionen zur internationalen Verbrechensbekämpfung und ihre justizielle Kontrolle, hrsg. von Rengeling Hans-Werner/Schneider, Jens-Peter/Weber, Albrecht, in: Schriften zum Europäischen und Internationalen Recht; Band 11, Göttingen, 2003 |
| Möstl, Markus | Verfassung für Europa, Einführung und Kommentierung mit vollständigem Verfassungstext, München, 2005 |
| Monar, Jörg | Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: Integration 3/2002, S. 170-186 |
| Monar, Jörg | Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, hrsg. von Weidenfeld, Werner, in: Herausforderung Terrorismus – Die Zukunft der Sicherheit, 1. Auflage, 2004, S. 136-172, (<i>zit.: Monar, in: Weidenfeld</i>) |
| Müller-Graff, Peter-Christian | Institutionelle und materielle Reformen in der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, hrsg. von Hummer, Waldemar, in: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien, 1998, S. 259-278, (<i>zit.: Müller-Graff, in: Hummer</i>) |
| Müller-Graff, Peter-Christian | Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Der primärrechtliche Rahmen, hrsg. von |

Literaturverzeichnis

Müller-Graff, Peter-Christian, in: Der Raum, der Sicherheit und des Rechts, 1. Auflage, Baden-Baden, 2005, S. 11-27, (*zit.: Müller-Graff, in: Müller-Graff*)

Müller-Graff, Peter-Christian

Die Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JIZ) – Verbindungen und Spannungen zwischen dem dritten Pfeiler der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft, hrsg. von Due, Ole/ Lutter, Marcus/ Schwarze, Jürgen, in: Festschrift für Ulrich Everling, Band II, 1. Auflage, Baden-Baden, 1995, S. 925-944, (*zit.: Müller-Graff, Festschrift für Ulrich Everling*)

Nacos, Brigitte L.

Terrorism and Counterterrorism, Understanding Threats and Responses in the Post-9/11 World, New York, 2006

Neisser, Heinrich

Maßnahmen der Europäischen Union zur Terrorismusabwehr, hrsg. von von Knop Katharina/ Neisser, Heinrich/van Creveld, Martin, in: Countering Modern Terrorism, History, Current Issues and Future Threats, Proceedings of the Second International Security Conference, Berlin, 15.-17. December, 2004, S. 227-237

Neuhold, Hanspeter

Grundlagen und Rahmenbedingungen internationaler Sicherheit aus universeller Ebene, hrsg. von Hummer, Waldemar, in: Sicherheit und Terrorismus – Rechtsfragen aus universeller und regiona-

- ler europäischer Sicht, Frankfurt am Main, 2005, S. 21-51
- Nohlen, Dieter** Kleines Lexikon der Politik, München, 2001
- Oppermann, Thomas** Europarecht, 3. Auflage, München, 2005
- Pawlik, Michael** Der Terrorist und sein Recht, Schriften der Juristischen Studiengesellschaft Regensburg e.V., Heft 31, 1. Auflage, München, 2008
- Petri, Thomas Bernhard** Europol – Grenzüberschreitende polizeiliche Tätigkeit in Europa, hrsg. von Simitis, Spiros, in: Frankfurter Studien zum Datenschutz, Band 19, Baden-Baden, 2001
- Poeschke, Olaf** Politische Steuerung durch Sanktionen?, Effektivität, Humanität, völkerrechtliche Aspekte, 1. Auflage, Wiesbaden, 2003
- Reichard, Martin** The Madrid terrorist attacks: a midwife for EU mutual defence?, in: ZEuS 2004, S. 313-334
- Reinle, Michael** Terrorismusfinanzierung – Einige Gedanken aus Sicht des Bankkunden, hrsg. von Juchli, Philipp/Würmli, Marcel, in: Auswirkungen des Terrorismus auf Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Schriften der Assistierenden der Universität St. Gallen, Bern, 2006, S. 113-157

Literaturverzeichnis

- Reiter, Erich** Die Sicherheitsstrategie der EU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 3-4/2004, S. 26-31
- Rengeling, Hans-Werner/Szczekalla, Peter** Grundrechte in der Europäischen Union; Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze, Berlin, 2004
- Richardson, Louise** Was Terroristen wollen – Die Ursachen der Gewalt und wie wir sie bekämpfen können, Bonn, 2007
- Rohlff, Daniel** Der europäische Haftbefehl, Frankfurt am Main, 2003
- Roxin, Claus** Strafrecht – Allgemeiner Teil, Band 1, Aufbau der Verbrechenslehre, 4. Auflage, München, 2006
- Schily, Otto** Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror, in: Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror – Vorträge anlässlich der Herbsttagung des BKA vom 2. bis 4. November 2004, hrsg. von Schielke, Heinrich, München, 2005, S. 5-14
- Schmalenbach, Kirsten** Normentheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht, in: JZ 2006, S. 349-353
- Schmid, Axel P./Jongmann, Albert J.** Political terrorism – A new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature, New Brunswick, 1988

- Schneckener, Ulrich** Netzwerke des Terrors – Charakter und Strukturen des transnationalen Terrorismus, SWP-Studie, Berlin, Dezember 2002
- Schneckener, Ulrich** Globaler Terrorismus, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, in Globalisierung, Informationen zur politischen Bildung 280, Bonn, 2003, S. 53-56, (*zit.: Schneckener, in: Globalisierung, Informationen zur politischen Bildung*)
- Schneider, Henning C.** Wirtschaftssanktionen, Die VN, EG und Bundesrepublik Deutschland als konkurrierende Normgeber beim Erlaß paralleler Wirtschaftssanktionen, hrsg. von Bruha, Thomas/Hilf, Meinhard/Ipsen, Hans Peter/Lagoni, Rainer/Nicolaysen, Gert, in: Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht, Band 16, Berlin, 1999
- Schomburg, Wolfgang/Lagodny, Otto** Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Kommentar zum Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG), 4. Auflage, 2006, (*zit.: Bearbeiter, in: Schomburg/Lagodny*)
- Schrader, Tobias** Terrorismus – Und das Problem seiner Definition, in: Kriminalistik 2002, S. 570-572
- Schünemann, Bernd** Europäischer Haftbefehl und EU – Verfassungsentwurf auf schiefer Ebene, in: ZRP 2003, S. 185-189

Literaturverzeichnis

- Schuster, Leo** Europäisierung der Polizeiarbeit, in: Kriminalistik 2000, S. 74-76
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)** EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, 2008, (zit.: *Bearbeiter, in: Schwarze*)
- Seeböhm, Eckard** Prioritäten der Europäischen Kommission in der Luftsicherheitspolitik, hrsg. von Gienulla, Elmar M./Rothe, Bastian R., in: Recht der Luftsicherheit, Heidelberg, 2008, S. 25-31
- Simma, Bruno (Hrsg.)** Charta der Vereinten Nationen, München, 1991, (zit.: *Bearbeiter, in: Simma*)
- Soiné, Michael** Organisierte Kriminalität und Terrorismus – von Kooperation in Richtung Symbiose?, in: Kriminalistik 2005, S. 409-418
- Stehr, Michael** Piraterie und Terror auf hoher See – Nicht-Staatliche Gewalt auf den Weltmeeren 1990 bis 2004, hrsg. von Krech, Hans, in: Bewaffnete Konflikte nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, Band 16, Berlin, 2004
- Stein, Torsten/Meiser, Christian** Die Europäische Union und der Terrorismus, in: Die Friedenswarte 2001, S. 33-54
- Steinbarth, Sebastian** Individualrechtsschutz gegen Maßnahmen der EG zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Die Entscheidungen des EuG in den Rs. „Yusuf u.a.“ sowie „Kadi“, in: ZEuS 2006, S. 269-285

Literaturverzeichnis

- | | |
|--|--|
| Storbeck, Jürgen | Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität im Rahmen der Europäischen Union, in: <i>Der Kriminalist</i> 2005, S. 262-265 |
| Streinz, Rudolf | Europarecht, 7. Auflage, Heidelberg, 2005 |
| Streinz, Rudolf (Hrsg.) | Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft EUV/EGV, München 2003, (<i>zit.: Bearbeiter, in: Streinz</i>) |
| Streinz, Rudolf/Ohler, Christoph/
Herrmann, Christoph | Eine neue Verfassung für Europa, München, 2005 |
| Streuer, Wibke | Die positiven Verpflichtungen des Staates, hrsg. von Meng, Werner/ Ress, Georg/ Stein, Torsten, in: <i>Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft</i> , Band 42, Baden-Baden, 2003 |
| Szczekalla, Peter | Die sogenannten grundrechtlichen Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, Inhalt und Reichweite einer „gemeineuropäischen Grundrechtsfunktion“, hrsg. von Magiera, Siegfried/Merten, Detlef, in: <i>Schriften zum Europäischen Recht</i> , Band 87, Berlin, 2002 |
| Thiel, Elke | Das Engagement der EU nach dem 11. September – Katalysator der Integration und für die Euro-Atlantische Partnerschaft?, in: <i>SWP-Aktuell</i> , Berlin, Dezember 2001 |

- Tomuschat, Christian** Der 11. September und seine rechtlichen Konsequenzen, in Rechtspolitisches Forum Nr. 5, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, Trier, 2002
- Tomuschat, Christian** Internationale Terrorismusbekämpfung als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Speyerer Vorträge, Heft 85, Speyer, 2006
- Waldmann, Peter** Terrorismus – Provokation der Macht, 2. Auflage, Hamburg, 2005
- Warg, Gunter** Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union, in: Speyerer Arbeitsheft 145, Speyer, 2002
- Wasmeier, Martin** Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, in: ZEuS 2006, S. 23-39
- Wehr, Andreas** Terrorismusbekämpfung in Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2002, S. 863-870
- Weidenfeld, Werner** Für ein System kooperativer Sicherheit, hrsg. von Weidenfeld, Werner, in: Herausforderung Terrorismus – Die Zukunft der Sicherheit, 1. Auflage 2004, S. 11-28, (*zit.: Weidenfeld, in: Weidenfeld*)
- Weidenfeld, Werner** Die Europäische Verfassung verstehen, Gütersloh, 2006, (*zit.: Weidenfeld-Verfassung*)

Literaturverzeichnis

- Weigend, Thomas** Der Entwurf einer europäischen Verfassung und das Strafrecht, in: ZStW 2004, S. 275-303
- Wilkinson, Paul** International terrorism: The changing threat and the EU's response, in: Chaillot Paper No. 84, October 2005
- Wolf, Sebastian** Das Demokratiedefizit der Europäischen Union aus Sicht der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: ZEuS 2003, S. 379-397
- Wouters, Jan/Naert, Frederik** Police and Judicial Cooperation in the European Union and Counterterrorism: an Overview, hrsg. von Wouters, Jan/Naert, Frederik/Fijnaut, Cyrille, in: Legal Instruments, in the Fight Against International Terrorism – A Transatlantic Dialogue, Boston, 2004, S. 101-152
- Zierke, Jörg** Wissenschaft und Praxis im Kampf gegen den Terrorismus, hrsg. von Schielke, Heinrich, in: Netzwerke des Terrors – Netzwerke gegen den Terror – Vorträge anlässlich der Herbsttagung des BKA vom 2. bis 4. November 2004, München, 2005, S. 15-29
- Zimmermann, Doron** The European Union and Post-9/11 Counterterrorism: A Reappraisal, in: Studies in Conflict & Terrorism 2006, S. 123-145
- Zippelius, Reinhold/Würtenberger, Thomas** Deutsches Staatsrecht, 32. Auflage, München, 2008

Literaturverzeichnis

Zuleeg, Manfred

Der rechtliche Zusammenhalt der Europäischen
Union, 1. Auflage, Frankfurt am Main, 2004

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHSt	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BA	Bundeskriminalamt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CBRN	Chemisch/Biologisch/Radiologisch/Nuklear (früher ABC-Schutz)
d.h.	das heißt
Dok.	Dokument
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
EASA	European Aviation Safety Agency
EG	Die Europäischen Gemeinschaften
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJN	Europäisches Justizielles Netz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EMSA	European Maritime Safety Agency
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ETA	Euskadi ta Askatasuna (Freiheit für die baskische Heimat)

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
EU-AuslÜbk.	EU-Übereinkommen zum Auslieferungsverfahren
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuRat	Die Satzung des Europarates
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt
EU-Vertrag	Vertrag über die Europäische Union
EUZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
ff.	fortfolgende
GA	Goldammer`s Archiv für Strafrecht
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
IGH	Internationaler Gerichtshof
IMO	International Maritime Organization
ISPS	International Ship and Port Facility Security
IRA	Irish Republican Army
i.V.m.	in Verbindung mit
KOM	Europäische Kommission

Abkürzungsverzeichnis

LK	Leipziger Kommentar
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Numero
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
PLO	Palestine Liberation Organization
RAF	Rote Armee Fraktion
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIS	Schengener Informationssystem
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH und des EuG
sog.	sogenannt(e)
SOLAS	Safety of Life at Sea
Spstr.	Spiegelstrich
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SZW	Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht

Abkürzungsverzeichnis

TKG	Telekommunikationsgesetz
u.a.	unter anderen(m)
UN	United Nations
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
USA	United States of America
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VIS	Visa-Informationssystem
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
www	world wide web
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

1. Teil: Einführung

A. Einleitung

Seit den verheerenden Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 auf das World Trade Center und das Pentagon, bei denen etwa 3000 Menschen ihr Leben verloren¹ und zu denen sich die islamistische Terrorgruppe Al-Qaida bekannte, hat sich der internationale islamistische Terrorismus zur größten Bedrohung und damit auch zur größten Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft entwickelt. Die Anschläge waren ein beispielloser Schock für die ganze Welt und haben das Phänomen des internationalen islamistischen Terrorismus auf erschütternde Art und Weise in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt.

Nicht einmal die Weltmacht USA war in der Lage, die Bedrohung durch den internationalen islamistischen Terrorismus alleine zu bewältigen. Die Anschläge haben deutlich gemacht, dass eine wirksame Bekämpfung eine enge Zusammenarbeit der internationalen Staatengemeinschaft erfordert. Deshalb haben die Vereinten Nationen, regionale Sicherheitsorganisationen und sonstige internationale Organisationen begonnen, ihre gemeinsamen Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus zu verstärken.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen reagierte bereits am 12. September 2001 mit der Konsens-Resolution 56/1 „Verurteilung der Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von Amerika“ auf die Terroranschläge in den USA, in dem sie diese verurteilte und zu präventiven und repressiven Maßnahmen gegen den Terrorismus aufrief: Jede Maßnahme des internationalen Terrorismus stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar und müsse mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpft werden².

Die NATO stellte nach den Anschlägen in den USA erstmals in ihrer Geschichte am 4. Oktober 2001 den Bündnisfall fest, nachdem sie in ihrem strategischen Konzept bereits 1999 klar gestellt hatte, dass auch Akte des Terrorismus die Sicherheitsinteressen des Bündnisses berühren können.

Auch auf europäischer Ebene wurde umgehend auf die Anschläge in den USA reagiert. Auf

¹ Brockhaus, S. 9.

² Vgl. www.un.org/Docs/sc/committees/1373/.

1. Teil: Einführung

der Sondertagung vom 21. September 2001 wies der Europäische Rat der EU³ eine zentrale Rolle im Kampf⁴ gegen den Terrorismus zu:

„Terrorism is a real challenge to the world and to Europe. The European Council has decided that the fight against terrorism will, more than ever, be a priority objective of the Union. (...) The European Council reaffirms its firm determination to act in concert in all circumstances. (...) The European Union will step up its action against terrorism through a coordinated and inter-disciplinary approach embracing all Union policies⁵.“

In der Folgezeit verstärkte die EU ihren politischen und legislativen Willen zur Bekämpfung des Terrorismus und brachte weitere Entwicklungen in ihrer Terrorismusbekämpfungspolitik auf den Weg⁶.

Alle Bemühungen und Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus konnten allerdings nicht verhindern, dass Europa durch zwei weitere terroristische Anschläge am 11. März 2004 in Madrid und am 7. Juli 2005 in London⁷ geschockt wurde. Die Anschläge in London kosteten 56 Menschen⁸, die Anschläge in Madrid 191 Menschen das Leben⁹.

Seit diesen Anschlägen ist klar, dass sich der islamistische Terrorismus nicht nur gegen die

³ Die Bezeichnung Europäische Union wird in der Folge entweder für die Gesamtheit der drei Säulen des EU-Vertrages oder nur für Handlungen innerhalb der zweiten (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) oder dritten Säule (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) verwendet. Die Bezeichnung Europäische Gemeinschaften wird dagegen in Bezug auf das Recht der Europäischen Gemeinschaften verwendet.

⁴ Anders als die USA, die das Vorgehen gegen den Terrorismus als Krieg („war“) bezeichnen, sprechen die EU und ihre Mitgliedstaaten von einem Kampf („fight“).

⁵ Ratsdokument SN 140/01.

⁶ Bemerkenswert ist, dass bis zum 11. September 2001 lediglich sechs der fünfzehn Mitgliedstaaten der EU eine spezifische Antiterrorismusgesetzgebung hatten, nämlich Frankreich, Deutschland, Italien, Portugal, Spanien und England.

⁷ Bereits am 21. Juli 2005 kam es in London erneut zu Anschlägen. Glücklicherweise detonierten dabei nicht die eigentlichen Sprengsätze, vgl. Verfassungsschutzbericht des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren von 2004, S. 31.

⁸ Vgl. Verfassungsschutzbericht des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren von 2005, S. 30/31.

⁹ Vgl. Verfassungsschutzbericht des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren von 2004, S. 165.

1. Teil: Einführung

USA, sondern auch gegen europäische Staaten richtet. Europa ist seitdem nicht nur Ausgangspunkt¹⁰, sondern auch Ziel terroristischer Angriffe.

B. Untersuchungsgegenstand

Terrorismus- und Antiterrorismusforschung waren lange Zeit eine Domäne der Sozial- und Politikwissenschaften. Vielfach analysiert wurden die Entstehungsgeschichte, Ursprünge, Hintergründe, die Entwicklung des Terrorismus und politische Zusammenhänge. Weniger Beachtung fand bisher der juristisch-normative Kontext der Terrorismusbekämpfung. Erst mit den Anschlägen am 11. September 2001 in den USA haben auch die normativen Fragen der Terrorismusbekämpfung für die Rechtswissenschaften an Bedeutung gewonnen.

Eine internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus ist unverzichtbar¹¹. Mehr als jeder andere Kontinent hat sich deshalb Europa zum Ziel gesetzt, die Zusammenarbeit im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zu institutionalisieren, und zwar insbesondere im Rahmen der EU als bedeutendste derjenigen Organisationen, in denen sich die europäischen Staaten zusammengeschlossen haben¹².

Zunächst beschränkte sich die Terrorismusbekämpfung in Europa auf Anstrengungen und Bemühungen der Nationalstaaten, welche sich in einem Kampf mit nationalen Terrororganisationen befanden, wie beispielsweise in Deutschland der RAF, in Spanien der ETA und in Irland der IRA. Ziel war es, im Rahmen der geltenden Gesetze die innere Sicherheit der Bürger zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen. Einer Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten bedurfte es damals nicht, da sich der Terrorismus im Wesentlichen als rein nationales Problem darstellte. Eine Kooperation zwischen den europäischen Staaten gab es lediglich im rein politischen und wirtschaftlichen Kontext.

Erst im Jahre 1975 schlossen sich die Innenminister der Mitgliedstaaten der europäischen

¹⁰ Stichwort „Hamburger Zelle“. Die Hamburger Terrorzelle war eine Gruppe von radikal-islamischen Muslimen, welche maßgeblich an der Planung und Organisation der Anschläge vom 11. September 2001 beteiligt waren. Treffpunkt der Gruppe war eine Wohnung in Hamburg.

¹¹ Vgl. hierzu 2. Teil: "Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU".

¹² Zu nennen sind neben der EU vor allem der Europarat und die OSZE.

1. Teil: Einführung

Gemeinschaften unter der Bezeichnung TREVI-Gruppe I¹³ zusammen, um die polizeiliche Zusammenarbeit für den Kampf gegen den Terrorismus zu intensivieren, und begannen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zu kooperieren¹⁴. Die EU versteht die Terrorismusbekämpfung jedoch erst seit den Anschlägen vom 11. September 2001 sowie vom 11. März 2004 in Madrid und vom 7. Juli 2005 in London als zentrale Aufgabe¹⁵. Am 21. September 2001 hat die EU in Form eines Aktionsplanes einen umfassenden Maßnahmenkatalog beschlossen und sich weitreichende Zielvorgaben für den Kampf gegen den Terrorismus gesetzt. Basierend auf diesem Aktionsplan wurden vielfältige Maßnahmen getroffen und die Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Maßnahmen in nationales Recht verpflichtet. Neben den zwei bekanntesten Maßnahmen, dem Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“ vom 13. Juni 2002¹⁶ und dem Rahmenbeschluss „über den europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren“ vom 13. Juni 2002¹⁷ wurden weitere Maßnahmen vor allem zur Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus¹⁸ und betreffend den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten¹⁹ beschlossen. Damit einhergehend ist die Anzahl der Akteure im Rahmen der EU im Kampf gegen den Terrorismus angewachsen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang neben den Organen der EU insbesondere die zwei europäischen Behörden

¹³ Nicht ganz klar ist, worauf der Name „TREVI“ zurückzuführen ist. Während die einen hierin eine Abkürzung für Terrorisme, Radicalisme, Extremisme und Violence Internationale sehen wollen, so z.B. Stein/Meiser, Die Friedenswarte 2001, S. 40, oder Mokros, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Teil O, Rn. 1, führen andere den Namen auf den römischen Brunnen Fontana di Trevi zurück, da in Rom der Grundstein für TREVI gelegt wurde, so z.B. Jour/Wasmeier, in: von der Groeben, Band I, Vorbemerkung zu den Artikeln 29 bis 42 EU-Vertrag, Rn. 11, Fn. 20.

¹⁴ Genauer hierzu Knelangen, S. 88 ff.

¹⁵ Vgl. u.a. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. September 2001. Zu finden unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85097.pdf.

¹⁶ ABl. EG Nr. L 164, 3.

¹⁷ ABl. EG Nr. L 190, 1.

¹⁸ Insbesondere Gemeinsame Standpunkte und Verordnungen zur Umsetzung der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1373 sowie die dritte Geldwäscherichtlinie 2005/60/EG und zwei EG-Verordnungen Nr. 1889/2005 und Nr. 1781/2006. Siehe hierzu die Ausführungen im 5. Teil dieser Arbeit unter B.I.

¹⁹ Insbesondere die Richtlinie „über die Vorratsdatenspeicherung“, die Beschlüsse 2005/671/JI und 2005/876/JI sowie weitere Beschlüsse und Gemeinsame Standpunkte. Siehe hierzu die Ausführungen im 5. Teil dieser Arbeit unter B.II.

1. Teil: Einführung

Europol und Eurojust und der erst 2005 eingesetzte Koordinator für Terrorismusbekämpfung. Die Vielzahl der Akteure und Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung durch die EU erschwert es den Überblick zu behalten²⁰.

Beschränkt ist die EU in der Rechtsetzung auf den institutionellen Rahmen, der durch den EG- und EU-Vertrag vorgegeben wird. Anders als die Legislativorgane eines Nationalstaats, die aufgrund ihrer Verbands- und Organkompetenz grundsätzlich jede Materie regeln und auch hinsichtlich der Form wählen können, bedürfen die Rechtsetzungsorgane der EU einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung in den Gründungsverträgen²¹. Solche Kompetenzzuweisungen finden sich beispielsweise für den Kapital- und Zahlungsverkehr in den Art. 56 ff. EG-Vertrag und für den Verkehr in den Art. 70 ff. EG-Vertrag. Ein eigener Politikbereich der Terrorismusbekämpfung existiert in den Gründungsverträgen nicht. Es verwundert, dass der großen Anzahl an Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung lediglich zwei ausdrückliche Nennungen des Terrorismus in den Gründungsverträgen gegenüberstehen²². Damit stellt sich die Frage nach den Kompetenzen, welche die Gründungsverträge für die Terrorismusbekämpfung bereithalten.

Mangels eigener Exekutivorgane ist die EU zur Durchsetzung ihrer Maßnahmen auf die Mitgliedstaaten angewiesen. Diese sind verpflichtet, die von der EU getroffenen Maßnahmen in ihr nationales Recht um- und dann nationalstaatlich durchzusetzen. Die Umsetzung der im Rahmen der Terrorismusbekämpfung durch die EU getroffenen Maßnahmen gestaltet sich für die Mitgliedstaaten allerdings häufig schwierig, da die Terrorismusbekämpfung die sensiblen Bereiche der europäischen Innen- und Rechtspolitik sowie die nicht weniger heiklen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik berührt, welche die Mitgliedstaaten nur sehr ungern aus der Hand geben. Verständlich ist die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten, wenn man bedenkt, dass es in diesen beiden Politikbereichen vornehmlich um die Herstellung der inneren und äußeren Sicherheit der Bürger geht. Gleichwohl stellt die Terrorismusbekämpfung einen Politikbereich der EU dar, in dem die Bürger der EU im Gegensatz zur allgemeinen teils europakritischen Stimmung mehr von Europa und der EU erwarten. Unter diesem Druck sind die EU

²⁰ Die Unübersichtlichkeit beklagt auch Ambos, S. 413.

²¹ Streinz, Rn. 498.

²² Ausdrücklich genannt wird der Terrorismus lediglich in Art. 29 EU-Vertrag und Art. 31 Abs. 1 e) EU-Vertrag.

1. Teil: Einführung

und auch die Mitgliedstaaten mehr denn je gefordert, eine wirksame Antiterrorismuspolitik zu betreiben, um so den europäischen Bürgern einen größtmöglichen Schutz vor terroristischen Anschlägen zu bieten.

Bei der Umsetzung der europäischen Vorgaben sind die Mitgliedstaaten allerdings an ihr eigenes nationales Recht gebunden, in welches die Vorgaben eingefügt werden müssen. Dass die Umsetzung der europäischen Maßnahmen deshalb an nationale Grenzen stoßen kann, zeigt beispielsweise die Umsetzung der Vorgaben des Europäischen Haftbefehls in deutsches Recht. Die Vorgaben des Rahmenbeschlusses „über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten“²³ wurden zwar durch den deutschen Gesetzgeber durch das „Europäische Haftbefehlsgesetz“²⁴ vom 21. Juli 2004 in nationales Recht umgesetzt, allerdings hat das Bundesverfassungsgericht das Umsetzungsgesetz mit Urteil vom 18. Juli 2005 für nichtig erklärt²⁵. Bundestag und Bundesrat reagierten darauf mit einem Gesetzgebungsverfahren. Dabei wurden die vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig genannten Punkte überarbeitet und die übrigen Regelungen weitgehend aus dem alten Gesetz übernommen. Das neue Umsetzungsgesetz wurde schließlich am 20. Juli 2006 vom Bundespräsidenten Horst Köhler unterschrieben und am 25. Juli 2006 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht²⁶.

Bedeutsam ist die Frage, wie weit und durch welche Maßnahmen die EU auf die Politik der Mitgliedstaaten Einfluss nimmt und welche Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten zur Umsetzung erforderlich sind. Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist deshalb die Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene.

C. Ziel und Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung will einen systematischen Gesamtüberblick über die Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung geben und in einen rechtlichen Rahmen stellen. Die

²³ ABl. EG Nr. L 190, 1.

²⁴ BGBl. I 2004, S. 1748.

²⁵ BVerfG, 2 BvR 2236/04.

²⁶ BGBl. I 2006, S. 1721ff.

1. Teil: Einführung

bisherigen Abhandlungen haben stets nur Ausschnitte aus dem Gesamtsystem der Terrorismusbekämpfung behandelt, ohne dabei umfassend auf die rechtlichen Möglichkeiten im institutionellen Rahmen von EG- und EU-Vertrag hinzuweisen. Ziel der Untersuchung ist es deshalb, diese Lücke zu schließen, die Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene durch die EU zusammenhängend darzustellen, die institutionellen Eckpunkte und wichtigsten Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung zusammenzufassen und den besonderen Charakter der Terrorismusbekämpfung durch die EU herauszuarbeiten.

Die Arbeit soll Antwort insbesondere auf drei Fragestellungen geben:

1. Welche Maßnahmen ergreift die EU im Rahmen der Terrorismusbekämpfung?
2. Gibt es innerhalb der EU ein umfassendes Konzept zur Terrorismusbekämpfung?
3. Wodurch werden die Anstrengungen der EU behindert?

Der 2. Teil fasst die Punkte zusammen, die eine gemeinsame Terrorismusbekämpfung der europäischen Staaten im institutionellen Rahmen der EU erforderlich machen, weil eine rein nationale Bekämpfung der Dimension des aktuellen Terrorismus nicht gerecht wird.

Der 3. Teil behandelt die tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Terrorismusbekämpfung durch die EU. In tatsächlicher Hinsicht beeinflusst vor allem die aktuelle Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus die Terrorismusbekämpfung der EU. Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen gehören die Gründungsverträge, welche den institutionellen Rahmen bilden, die rechtlichen Vorgaben der Vereinten Nationen, die Terrorismusbekämpfung durch den Europarat und schließlich die Grund- und Menschenrechte, welche die EU in ihren Aktivitäten beschränken. Insbesondere soll vermittelt werden, dass Terrorismusbekämpfung keinen bestimmten Politikbereich betrifft, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Politikfelder der EU berührt.

Im 4. Teil folgt eine Darstellung der institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung. Die EU handelt nicht als Ganzes, sondern tritt durch ihre Organe und Einrichtungen in Erscheinung. Untersucht wird, welche Organe und EU-Einrichtungen sich mit der Terrorismus-

1. Teil: Einführung

bekämpfung befassen und welche Aufgabe ihnen dabei zukommt.

Der 5. Teil analysiert die wichtigsten aktuellen normativen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung durch die EU. Dargestellt werden die von der EU aufgestellten Leitlinien der Terrorismusbekämpfung und die wichtigsten aktuellen Maßnahmen der EU. Da eine umfassende Analyse aller Maßnahmen den Rahmen der Arbeit sprengen würde, beschränkt sich die Darstellung darauf, den Inhalt, die Zielsetzung, einzelne rechtliche Probleme im Zusammenhang mit den konkreten Maßnahmen, gegebenenfalls deren Umsetzung in das Recht der BRD sowie systematische Zusammenhänge zu behandeln.

Es folgt im 6. Teil eine Analyse des „Vertrags von Lissabon“, welcher zum 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Der „Vertrag von Lissabon“ baut auf der bestehende Struktur von EG- und EU-Vertrag auf und modifiziert diese. Deshalb wird ein Vergleich zwischen EG- und EU-Vertrag und dem „Vertrag von Lissabon“ angestellt, der feststellen soll, welche Änderungen sich speziell für die Terrorismusbekämpfung ergeben.

2. Teil: Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU

Zwar behandelt die Literatur die Entwicklung und Entstehungsgeschichte der Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene²⁷, jedoch wird dabei zumeist die Frage nach der Notwendigkeit einer europäischen Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus übergangen. In der Literatur wird das Bedürfnis nach einem gemeinsamen Vorgehen regelmäßig als gegeben vorausgesetzt, obwohl die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung keine Selbstverständlichkeit ist, da die Terrorismusbekämpfung Kernbereiche nationaler Souveränität der einzelnen Staaten betrifft²⁸ und deshalb lange Zeit eine Domäne der Nationalstaaten in Europa war. Die mit der TREVI-Gruppe²⁹ im Jahre 1975 beginnenden und seit den Anschlägen am 11. September 2001 intensivierten Bemühungen auf europäischer Ebene lassen allerdings erahnen, dass es für die europäischen Staaten Gründe geben muss, im Kampf gegen den Terrorismus vermehrt zusammenarbeiten. Deshalb sollen hier die in Betracht kommenden Motive und Gründe für das Erfordernis einer gesamteuropäischen Terrorismusbekämpfung durch die EU sowie deren unterschiedliche Gewichtung untersucht werden.

A. Internationalisierung des Terrorismus

Anlass für das gemeinsame Tätigwerden der europäischen Staaten im Kampf gegen den Terrorismus war die Entstehung des neuen internationalen Terrorismus Anfang der 70er Jahre. Der neue Terrorismus beschränkt seine Tätigkeit nicht auf ein Land, sondern ist grenzüberschreitend tätig. Der gemeinsame Kampf gegen den Terrorismus war die einzig sinnvolle Möglichkeit, um diese neue Form des grenzüberschreitenden internationalen Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Denn aufgrund des völkerrechtlichen Gebots der Achtung der Gebietshoheit, welches die Vornahme und Durchsetzung staatlicher Hoheitsakte auf fremdem

²⁷ So beispielsweise Glaeßner, S. 7-19.

²⁸ Wehr, Blätter für deutsche und internationale Politik 2002, S. 866.

²⁹ Zum Begriff der TREVI-Gruppe vgl. die obigen Ausführungen im Rahmen der Einleitung.

2. Teil: Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU

Staatsgebiet ohne besondere Erlaubnis des ausländischen Staates verbietet³⁰, konnten die nationalen Strafverfolgungsbehörden die Terroristen nicht über die eigenen Grenzen hinaus verfolgen, so dass ihr Kampf gegen den Terrorismus regelmäßig an ihren Staatsgrenzen ein Ende fand. Da es früher zwischen den europäischen Staaten auch kein effizientes Auslieferungsverfahren gab, konnten sich die Terroristen die Länder, in denen sie sich aufhielten, danach aussuchen, ob ihnen in diesem Land eine Strafverfolgung drohte oder nicht. Diesem Vorgehen der Terroristen waren die europäischen Staaten als „Einzelkämpfer“ nicht mehr gewachsen. Aufgrund des Vorsprungs an Mobilität waren die Terroristen für die Sicherheitsbehörden der europäischen Staaten nur selten greifbar. Deshalb konnte der internationale Terrorismus effektiv nur dadurch wirksam verhütet und bekämpft werden, dass die europäischen Staaten ihre Tätigkeiten nicht auf die Aufrechterhaltung der eigenen inneren Sicherheit konzentrierten, sondern auf die innere Sicherheit von ganz Europa abstellten. Den Mitgliedstaaten wurde klar, dass eine effektive Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus auch eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit voraussetzt. Diese Erkenntnis führte zur Gründung der bereits genannten TREVI-Gruppe.

B. Größenordnung der Anschläge

Ein weiterer Grund für die Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung ist die neue Dimension der Anschläge. Nicht nur die Terroristen agieren grenzüberschreitend, sondern auch die potenziellen Auswirkungen der Terroranschläge können ohne weiteres jenseits der Grenzen spürbar werden und mehrere Staaten zugleich treffen³¹. Beispiel dafür sind die Anschläge in den USA am 11. September 2001. Diese hatten zwar keine körperlichen Auswirkungen auf die Menschen in Europa, die wirtschaftlichen Folgen waren allerdings auch in Europa in Form von erhöhten Konjunkturrisiken spürbar³². Vorstellbar sind aber auch Anschläge mit Massenvernichtungswaffen oder Anschläge auf Chemieanlagen in einem europäischen Staat,

³⁰ Zippelius/Würtenberger, S. 28; Mokros, in: Lisken/Denninger, Teil N, Rn. 8.

³¹ Vgl. den Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Gedenken an die Opfer des Terrorismus, S. 3.

³² Thiel, SWP-Aktuell 12/2001, S. 2.

2. Teil: Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU

welche direkt körperliche Auswirkungen auf die Bürger angrenzender Staaten haben könnten und deshalb von grenzüberschreitender Relevanz wären.

C. Möglichkeit einer effektiven Zusammenarbeit

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Rahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung ergibt sich auch aus der Möglichkeit, in diesem Gremium effektiver als innerhalb sonstiger Staatenzusammenschlüsse zusammenzuarbeiten. Es ist kein Zufall, dass sich gerade die europäischen Staaten zusammengeschlossen haben, um durch eine europäische Zusammenarbeit den internationalen Terrorismus zu bekämpfen und nicht lediglich im Rahmen der Vereinten Nationen zum internationalen Kampf gegen den Terrorismus beizutragen. Grund für den Zusammenschluss der europäischen Staaten war neben der Internationalisierung des Terrorismus auch, dass sich das Zusammenwirken der europäischen Staaten durch größere Effektivität auszeichnet und sich so von anderen Zusammenschlüssen unterscheidet, wie zum Beispiel dem Zusammenschluss in der internationalen Organisation der Vereinten Nationen. Die Effektivität der europäischen Zusammenarbeit ergibt sich dabei nicht nur aus der geographischen Lage der europäischen Staaten, sondern auch aus dem Vorhandensein gemeinsamer Ideale, Grundsätze und Auffassungen³³, welchen sich die europäischen Staaten verpflichtet fühlen und an denen sie ihre Politik ausrichten. Die wichtigsten gemeinsamen Grundsätze und Werte der EU-Mitgliedstaaten sind vor allem in Art. 6 EU verankert³⁴. Gemeinsam sind den 27 Mitgliedstaaten der EU danach die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Grundrechte. Diese gemeinsamen Grundsätze sind verantwortlich für die sehr guten, durch gegenseitiges Vertrauen gekennzeichneten Beziehungen der europäischen Staaten zueinander.

Das gegenseitige Vertrauen unter den europäischen Staaten ermöglicht es ihnen, besonders eng zusammenzuarbeiten³⁵, relativ zügig Entscheidungen zu treffen und auch Eingriffe in

³³ Corves, ZStW 1984, S. 508.

³⁴ Bei Nichteinhaltung sieht Art. 7 EU-Vertrag Sanktionen vor.

³⁵ Corves, ZStW 1984, S. 508.

2. Teil: Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU

Kernbereiche der nationalen Souveränität zuzulassen, wenn es dem Erreichen gemeinsamer Ziele dient. Denn je mehr sich die Interessen der einzelnen Staaten überschneiden, umso eher ist es möglich ein übergeordnetes gemeinsames Interesse zu entwickeln und dem gemeinsamen Interesse entsprechend Maßnahmen auch zur Terrorismusbekämpfung zu ergreifen³⁶.

Dass dies auf europäischer Ebene im Rahmen der EU möglich ist, hat die überaus rasche Reaktion der EU auf die tragischen Anschläge in den USA am 11. September 2001 gezeigt. Dass sonstige Zusammenschlüsse nicht gleich effizient sind, zeigte beispielsweise der EU-Mittelmeergipfel zur Terrorismusbekämpfung am 27. November 2005 in Barcelona, zu dem viele geladene Staatschefs aus Nordafrika und dem Nahen Osten gar nicht erst erschienen waren. Zwar wurde auf der Konferenz einhellig der Terrorismus verurteilt, jedoch waren die Ergebnisse der Konferenz enttäuschend. Aufgrund des Widerstandes der Staaten des Nahen Ostens und des nördlichen Afrikas einigten sich die Teilnehmer nur auf eine „abgespeckte“ Erklärung gegen den Terrorismus und auf ein gemeinsames Programm für die kommenden fünf Jahre³⁷. Aufgrund der Integration im Kreis ihrer Mitgliedstaaten kann die EU somit über dasjenige hinausgehen, was in internationalen Foren an Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung durchsetzbar ist³⁸.

D. Sicherheitsverluste durch das Schengener Abkommen

Ein gesteigertes Bedürfnis nach einem Zusammenwirken zwischen den europäischen Staaten im Kampf gegen den Terrorismus ergab sich auch aus den Folgen des Schengener Abkommens vom 14. Juni 1985³⁹. Dieses zwischen ursprünglich 5 Mitgliedstaaten⁴⁰ der EU auf völkerrechtlicher Ebene geschlossene Abkommen sieht in Verfolgung des Ziels des Art. 14 EG-Vertrag den Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten vor. Mittlerweile sind aufgrund des Beitritts zu dem Übereinkommen die Grenzkontrollen zwischen den folgenden

³⁶ So schon Reiter, Aus Politik und Zeitgeschichte 2004, S. 29.

³⁷ FAZ vom 28.11.2005, SZ vom 29.11.2005.

³⁸ So schon Thiel, SWP-Aktuell 12/2001, S. 2.

³⁹ ABl. EG Nr. L 239, 13.

⁴⁰ Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande.

2. Teil: Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU

Ländern weggefallen: Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Finnland, Griechenland, Italien, Island, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn⁴¹.

Durch den Wegfall der Binnengrenzen drohen der Staatengemeinschaft Sicherheitsverluste, da die Öffnung der Grenzen und die Abschaffung von Grenzkontrollen es der organisierten Kriminalität und insbesondere auch dem Terrorismus leichter macht, seine Tätigkeiten weiter zu internationalisieren und die Lücken und Schwachstellen der zwischenstaatlichen Verbrechensbekämpfung auszunutzen. Das nicht unbeträchtliche Entdeckungsrisiko, dem sich Terroristen früher beim Grenzübertritt ausgesetzt sahen, ist durch die Öffnung der Binnengrenzen weggefallen. Auch deshalb setzt eine wirksame Bekämpfung des Terrorismus neben rein nationalen Maßnahmen eine gemeinsame Sicherheitsstrategie der europäischen Länder, Informationsaustausch und gegenseitige Anerkennung voraus.⁴²

Am 19. Juni 1990 hat die Bundesrepublik Deutschland deshalb zur Umsetzung des Schengener Abkommens das Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Abkommens (Schengener Durchführungsübereinkommen-SDÜ)⁴³ unterzeichnet. Regelungsgegenstand des Abkommens sind Ausgleichsmaßnahmen, die infolge der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts gewährleisten sollen. Betroffen hierdurch sind insbesondere die Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, der Schutz der Außengrenzen, die Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens und der Bereich der Harmonisierung des Strafrechts. Diese Bereiche sollten durch eine engere Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft effektiver gestaltet werden⁴⁴, damit Verbrecher und Terroristen nicht von der Öffnung der Binnengrenzen und unterschiedlichen Vorschriften zwischen den Mitgliedstaaten profitieren können.

⁴¹ Stand 11.12.2008, vgl. hierzu die Homepage des Auswärtigen Amts unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/WillkommeninD/EinreiseUndAufenthalt/Schengen.html#t8>.

⁴² Beispielsweise durch Angleichung der Anforderungen bei Visaerteilung, da die Erteilung eines Visums zum Aufenthalt in allen europäischen Partnerländern berechtigt.

⁴³ BGBl. II 1993, S. 1013 ff.

⁴⁴ Von besonderer Bedeutung für die Zusammenarbeit im Rahmen der Verbrechensbekämpfung war der dritte Titel des SDÜ „Polizei und Sicherheit“.

E. Nutzen der EU als Zusammenschluss der meisten europäischen Staaten

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der EU ist von ganz entscheidender Bedeutung für die europäische Terrorismusbekämpfung, da sie gegenüber sonstigen multilateralen Arten der Zusammenarbeit einen zusätzlichen Nutzen bieten kann, welcher ein Handeln der EU auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung rechtfertigt und erforderlich macht. Da sich innerhalb der EU die meisten europäischen Staaten zusammengeschlossen haben, kann die EU Kenntnisse und Erfahrungen der einzelnen Mitgliedstaaten im Kampf gegen den Terrorismus sammeln und an alle Mitgliedstaaten weitergeben, um so zur Anwendung bewährter Vorgehensweisen in den Mitgliedstaaten beizutragen. Dadurch können gezielt die einzelstaatlichen Fähigkeiten der EU-Mitglieder zur Prävention, zum Schutz, zur Strafverfolgung und zur Reaktion bei Terroranschlägen verbessert werden. Durch konkrete Maßnahmen kann die EU die Zusammenarbeit und insbesondere den Informationsaustausch zwischen ihren Mitgliedstaaten fördern. Von Bedeutung ist ein solcher Informationsaustausch insbesondere für die im Kampf gegen den Terrorismus auf einen guten Informationsaustausch angewiesenen Justiz- und Polizeibehörden.

Im Namen der EU können die europäischen Länder aber auch nach außen geschlossen auftreten und so als starker Verhandlungspartner mit Dritten außerhalb der EU, insbesondere den USA, anderen wichtigen Drittländern und internationalen Organisationen zusammenarbeiten, um einen Konsens herzustellen, Fähigkeiten aufzubauen und die Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung zu stärken.

F. Institutionalisierung der Terrorismusbekämpfung in der EU

Schließlich macht die Institutionalisierung der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten erforderlich. Bis zum Jahr 1992 war die internationale Terrorismusbekämpfung eine rein zwischenstaatliche Angelegenheit, basierend auf internationalen Übereinkommen wie dem Europarats-Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27. Januar 1977 und dem bereits erwähnten SDÜ vom 19. Juni 1990, denn die Terrorismusbekämpfung war ursprünglich nicht in die Strukturen der EG integriert.

2. Teil: Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU

Erst der Vertrag von Maastricht 1992 wertete die Kooperation der Mitgliedstaaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung mit der dritten Säule in den Bereichen Justiz und Inneres auf und stellte sie neben das Vertragsrecht der EG als erste Säule und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als zweite Säule.

Der im Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam führte schließlich das sogenannte Integrationsprojekt des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ formell ein, mit dessen Aufbau sich die EU ein neues und weitreichendes Ziel setzte. Die Bereiche Asylpolitik, Außengrenzen und Einwanderungspolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wurden vergemeinschaftet und in Art. 61 ff. EG-Vertrag überführt und damit der Schengener Besitzstand institutionalisiert. Der Anwendungsbereich der Art. 29 ff. EU-Vertrag hat sich auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen reduziert und damit eine strafrechtliche Akzentuierung erfahren.

Obwohl die vertraglichen Bestimmungen (Art. 2, 29 EU-Vertrag, Art. 61 EG-Vertrag) zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ die Terrorismusbekämpfung nicht zentral behandeln, betrifft die Herausforderung des internationalen Terrorismus dennoch den Kern des durch Art. 2 EU-Vertrag zu einem fundamentalen Integrationsziel erhobenen „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“⁴⁵. Die gemeinsame Terrorismusbekämpfung durch die Mitgliedstaaten nennt Art. 29 Abs. 2 EU-Vertrag ausdrücklich als Mittel zur Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Verpflichtet haben sich damit alle Mitgliedstaaten zu einem „gemeinsamen Vorgehen“ im Sinne des Art. 29 Abs. 1 EU-Vertrag im Wege der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Die EU verfügt somit über ein ausdrückliches Sicherheitsmandat hinsichtlich der Terrorismusbekämpfung und ist im Rahmen der vertraglichen Bestimmungen zum Handeln ermächtigt und aufgefordert⁴⁶. Besonderheit gegenüber früheren Übereinkommen ist, dass die Art. 29 ff. EU-Vertrag von einem gemeinsamen Vorgehen aller Mitgliedstaaten ausgehen⁴⁷ und eine Pflicht begründen, durch gegenseitige Information und Konsultation zu kooperieren⁴⁸.

⁴⁵ Monar, Integration 2002, S. 171.

⁴⁶ Monar, in: Weidenfeld, S. 138.

⁴⁷ Satzger, in: Streinz, Art. 29 EUV, Rn. 17.

⁴⁸ Böse, in: Schwarze, Art. 29 EUV, Rn. 7.

G. Fazit

Festzuhalten bleibt, dass sich die Terrorismusbekämpfung als Aufgabe der europäischen Staaten im Rahmen der EU etabliert hat. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich aus der stetig wachsenden Internationalisierung des Terrorismus, der wachsenden Dimension der Terroranschläge, der höheren Effektivität der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten, der Öffnung der Binnengrenzen durch das Schengener Übereinkommen und schließlich aus der Institutionalisierung der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der EU durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam. Zusammengenommen machen diese Punkte eine Koordinierung der Terrorismusbekämpfung durch die EU notwendig und zeigen, dass rein nationale Maßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus nur wenig Erfolg haben können.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

A. Terrorismus – das Objekt der Bekämpfung durch die EU

Eine Vielzahl tatsächlicher und rechtlicher Faktoren beeinflusst die Terrorismusbekämpfung der EU. Die tatsächlichen Faktoren bilden die Ausgangslage, auf welche die EU im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten reagiert. Erst die Kenntnis der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen macht es deshalb möglich, die Rolle der Terrorismusbekämpfung durch die EU in ihrem breiten Kontext zu verstehen und einzuordnen.

I. Begriffsbestimmung

Trotz des umfangreichen Kampfes gegen den Terrorismus fehlt eine exakte, verbindliche, einheitliche und weltweit anerkannte Definition⁴⁹. Dies hat vornehmlich zwei Gründe:

Zum einen die Vielgestaltigkeit und Wandelbarkeit. Terrorismus ist weltweit verbreitet und ein sehr altes Phänomen. Das Wort „Terrorismus“ wurde zum ersten Mal während der Französischen Revolution gebräuchlich und leitet sich von dem „régime de la terreur“ der Jahre 1793/1794 ab, welches zur Durchsetzung der öffentlichen Ordnung errichtet wurde⁵⁰. Aufgrund seines Alters und seiner Internationalität zeigt sich der Terrorismus in vielfältigen, nach Ursachen, Zielsetzung und Aktionsverhalten unterschiedlichen Organisations- und Erscheinungsformen⁵¹. Er unterliegt einer stetigen Entwicklung, so dass neue Varianten auftauchen und bestehende Varianten verschwinden⁵².

Zum anderen liegt es aber auch an politischen und ethnischen Kontroversen zwischen den Begriffsforschern, die eine einheitliche Forschung behindern und so Einverständnis über Be-

⁴⁹ Siehe hierzu die Aufstellung in Schmid/Jongmann, S. 5 und 6.

⁵⁰ Hoffmann, S. 23 ff.; Richardson, S. 57/58.

⁵¹ v. Bubnoff, NJW 2002, S. 2672; v. Bubnoff, in: LK, Band IV, Vor § 129 a StGB, Rn. 2; Tomuschat, S. 7.

⁵² Zum Bedeutungswandel des Terrorismus vgl. Hoffmann, S. 23 ff.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

griffe und Erklärungen des Terrorismus verhindern⁵³. Gerade der Terrorismus stellt wie kein anderes Kriminalitätsfeld ein in höchstem Maße politisiertes Feld dar, dessen Wahrnehmung und Bewertung vom jeweiligen politischen Standpunkt kaum zu trennen ist⁵⁴. Auf dieser Feststellung beruht das aus den 1970er Jahren stammende Zitat des Terrorismusforschers Brian Jenkins „was des einen Terrorist, ist des anderen Freiheitskämpfer“.

Trotz der Schwierigkeit einer exakten allgemeingültigen Definition und gerade aufgrund der Brisanz der Terrorismusdefinition gibt es in der Literatur eine unübersehbare Anzahl politischer Definitionsversuche. Beispielhaft seien genannt:

„Terrorismus bedeutet einfach, für politische Zwecke planmäßig und gewaltsam gegen Zivilisten vorzugehen.“

Richardson, Louise, in: Was Terroristen wollen, S. 28.

„Terrorismus sind planmäßig vorbereitete, schockierende Gewaltanschläge gegen eine politische Ordnung aus dem Untergrund. Sie sollen vor allem Unsicherheit und Schrecken verbreiten, daneben aber auch Sympathie und Unterstützungsbereitschaft erzeugen.“

Waldmann, Peter, in: Terrorismus – Provokation der Macht, S. 12.

„Terrorismus ist die Androhung und Durchführung von vereinzelter und unvorhersehbarer Gewalt durch zumindest nicht staatlich legitimierte Personen, wobei im Rahmen einer politischen Strategie mit dem Ziel einer psychischen Wirkung aus politischen Motiven gehandelt wird.“

Schrader, Tobias, in: Kriminalistik 2002, S. 572.

„Ausübung von Terror (gewalttätiges Vorgehen, das die Betroffenen in Angst und Schrecken versetzen soll), um bestimmte politisch motivierte Ziele durchzusetzen.“

⁵³ Daase, Die Friedenswarte 2001, S. 55.

⁵⁴ Zierke, S. 21; vgl. zur Problematik der Begriffsbestimmung auch Richardson, S. 30.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Wahrig, Deutsches Wörterbuch, 8. Auflage, 2006, S. 1245.

Diese Definitionsversuche lassen gewisse gemeinsame Grundvorstellungen über den Terrorismus erkennen, indem sie Aussagen zur Tathandlung, zum Täterkreis und zur Motivation enthalten⁵⁵.

Allen Terrorismusdefinitionen gemeinsam ist eine überraschende und illegale Gewaltanwendung (Tathandlung) durch einen Zusammenschluss einer Mehrzahl von Personen (Täterkreis), um die Bevölkerung einzuschüchtern und so politische, soziale oder militärische Ziele zu erreichen (Motivation). Diese Merkmale lassen zugegebenermaßen aber auch viel Raum für eigene Interpretationen und den Missbrauch des Terrorismusbegriffs⁵⁶.

Neben den politischen Definitionen gibt es zahlreiche rechtliche Begriffsbestimmungen zum Terrorismusbegriff. Das Fehlen einer Definition betrifft nicht nur die allgemeine Begriffsbestimmung, sondern hat vor allem auch Auswirkungen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Terrorismusbekämpfung. Denn eine gemeinsame allgemeingültige Definition ist unverzichtbar für den Kampf gegen den Terrorismus und insbesondere dessen Kriminalisierung⁵⁷. Im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz⁵⁸ ist sie rechtsstaatlich unverzichtbar als Grundlage zur Schaffung gleichläufiger Strafbestimmungen gegen terroristische Handlungen wie auch für zahlreiche Folgeregelungen von erheblicher Eingriffsqualität⁵⁹. Erst ein Konsens darüber, was innerhalb eines „Rechtskreises“ als zu ächtender und zu bekämpfender Terrorismus zu bewerten ist, ermöglicht verbindliche Bekämpfungskonzeptionen⁶⁰ und die Möglichkeit, dem Terror jede Legitimität und Rechtfertigung abzusprechen.

Zu diesem Zweck haben die EU wie auch die Vereinten Nationen⁶¹ und der deutsche Gesetz-

⁵⁵ So schon Mager, S. 24.

⁵⁶ Daase, Die Friedenswarte 2001, S. 58; genauer zu abgrenzungsrelevanten Fragestellungen in Bezug auf die einzelnen Merkmale Mager, S. 24-27.

⁵⁷ Cassese, in: Evans, S. 750.

⁵⁸ Deutscher Bundestag – Terrorismus und innere Sicherheit in Europa, S. 23.

⁵⁹ v. Bubnoff, NJW 2002, S. 2673.

⁶⁰ Schrader, Kriminalistik 2002, S. 570.

⁶¹ Vgl. die UN-Resolution 1566 vom Oktober 2004 (S/Res/1566 (2004)). Ausführlich hierzu Mager, S. 20-22.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

geber⁶² spezifische Tatbestände definiert. In Rechtsakten wurde festgehalten, was unter einer terroristischen Straftat, einer terroristischen Vereinigung und terroristischen Aktivitäten zu verstehen ist, ohne den Begriff des „Terrorismus“ selbst umfassend zu definieren. Auf diese Weise haben die vorgenannten Definitionen aber eine Basis für einen einheitlichen strafrechtlichen Umgang mit dem Problem des Terrorismus geschaffen, welche den praktischen Bedürfnissen zur Bekämpfung des Terrorismus genügt. In der EU wurden die terroristischen Tatbestände in zwei Rechtsakten festgehalten:

Art. 1 Abs. 3 Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 „über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“⁶³.

„Im Sinne dieses Gemeinsamen Standpunkts bezeichnet der Ausdruck **terroristische Handlung** eine der nachstehend aufgeführten vorsätzlichen Handlungen, die durch die Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann und im innerstaatlichen Recht als Straftat definiert ist, wenn sie mit dem Ziel begangen wird, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören

- a) Anschläge auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
- b) Anschläge auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
- c) Entführung oder Geiselnahme;
- d) weit reichende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung, einem Verkehrssystem, einer Infrastruktur, einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandssockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefähr-

⁶² Vgl. § 129 a StGB. Ausführlich hierzu Mager S. 19 und 20.

⁶³ ABl. EG Nr. L 344, 93.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

den oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;

- e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln oder Güterverkehrsmitteln;
- f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, Kernwaffen, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung in Bezug auf biologische und chemische Waffen;
- g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen eines Brandes, einer Explosion oder einer Überschwemmung, wenn dadurch das Leben von Menschen in Gefahr gebracht wird;
- h) Manipulation oder Störung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen in Gefahr gebracht wird;
- i) Drohung mit der Begehung einer unter den Buchstaben a) bis h) genannten Straftaten;
- j) Anführen einer terroristischen Vereinigung;
- k) Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung einschließlich durch Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Aktivitäten in dem Wissen, dass diese Beteiligung zu den kriminellen Aktivitäten der Gruppe beiträgt.“

Art. 1 Abs. 1 Rahmenbeschluss des Rates „zur Terrorismusbekämpfung“ vom 13. Juni 2001⁶⁴.

„Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen um sicherzustellen, dass die unter den Buchstaben a) bis i) aufgeführten, nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als Straftaten definierten vorsätzlichen Handlungen, die durch die Art ihrer Begehung oder den jeweiligen Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können, als **terroristische Straftaten** eingestuft werden, wenn sie

⁶⁴ ABl. EG Nr. L 164, 4.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

mit dem Ziel begangen werden, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern oder öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation rechtswidrig zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen oder sozialen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören

- a) Anschläge auf das Leben einer Person, die zum Tode führen können;
- b) Anschläge auf die körperliche Unversehrtheit einer Person;
- c) Entführung oder Geiselnahme;
- d) schwer wiegende Zerstörungen an einer Regierungseinrichtung, einem Verkehrssystem, einer Infrastruktur, einschließlich eines Informatiksystems, einer festen Plattform, die sich auf dem Festlandsockel befindet, einem allgemein zugänglichen Ort oder einem Privateigentum, die Menschenleben gefährden oder zu erheblichen wirtschaftlichen Verlusten führen können;
- e) Kapern von Luft- und Wasserfahrzeugen oder von anderen öffentlichen Verkehrsmittel oder Gütertransportmitteln;
- f) Herstellung, Besitz, Erwerb, Beförderung oder Bereitstellung oder Verwendung von Schusswaffen, Sprengstoffen, atomaren, biologischen und chemischen Waffen sowie die Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit biologischen und chemischen Waffen;
- g) Freisetzung gefährlicher Stoffe oder Herbeiführen von Bränden, Überschwemmungen oder Explosionen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;
- h) Störung oder Unterbrechung der Versorgung mit Wasser, Strom oder anderen lebenswichtigen natürlichen Ressourcen, wenn dadurch das Leben von Menschen gefährdet wird;
- i) Drohung eine der in a) bis h) genannten Straftaten zu begehen.“

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Art. 2 Abs. 1 Rahmenbeschluss des Rates „zur Terrorismusbekämpfung“ vom 13. Juni 2001.

„Im Sinne dieses Rahmenbeschlusses bezeichnet der Begriff **terroristische Vereinigung** einen auf längere Dauer angelegten organisierten Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische Straftaten zu begehen. Der Begriff organisierter Zusammenschluss bezeichnet einen Zusammenschluss, der nicht nur zufällig zur unmittelbaren Begehung einer strafbaren Handlung gebildet wird und der nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Zusammensetzung oder eine ausgeprägte Struktur hat.“

Diese Definitionen unterscheiden nicht zwischen verschiedenen Arten des Terrorismus, sondern definieren, was unter einer „terroristischen Handlung“, einer „terroristischen Straftat“ und einer „terroristischen Vereinigung“ zu verstehen ist⁶⁵. Diese Definitionen sind ausreichend, um einen einheitlichen strafrechtlichen Umgang mit dem Problem des Terrorismus innerhalb der EU zu gewährleisten. Nicht nötig ist deshalb eine umfassende Definition des „Terrorismus“ selbst, über die wohl nur schwerlich Einigkeit zu erzielen ist.

II. Merkmale der aktuellen Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus

Seit dem 11. September 2001 ist es der islamistische Terrorismus, der die ganze Welt bedroht. In dieser Ausprägung tritt er unter den gegenwärtigen machtpolitischen und militärtechnologischen Verhältnissen weitgehend an die Stelle des Staatenkrieges⁶⁶.

Um die Gegenmaßnahmen der EU zu verstehen und einordnen zu können, ist zu klären, was diese Erscheinungsform des islamistischen Terrorismus ausmacht⁶⁷ und welche Bedrohung

⁶⁵ Vgl. auch den Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Gedenken an die Opfer des Terrorismus, S. 4.

⁶⁶ Pawlik, S. 17.

⁶⁷ In der Literatur finden sich für diese Erscheinungsform des Terrorismus neben der Bezeichnung als „islamist-

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

von dieser Erscheinungsform des Terrorismus ausgeht.

Der islamistische Terrorismus stellt eine Weiterentwicklung des herkömmlichen nationalen Terrorismus sowie des international operierenden Terrorismus der 1970er und 1980er Jahre dar. Dominierten in den siebziger und achtziger Jahren der nationale und internationale Terrorismus, hat seit den neunziger Jahren, und nicht erst seit dem 11. September 2001, der islamistisch-fundamentalistisch motivierte Terrorismus den größten Einfluss auf die internationale und europäische Politik. Im Unterschied zum nationalen und internationalen Terrorismus erreicht der islamistische Terrorismus ein globales Gefährdungspotential, welches ihn zur größten terroristischen Bedrohung Europas und der Welt macht. Paradigmatisch wird er durch das islamistische Netzwerk der Al-Qaida verkörpert. Dennoch ist das Problem des islamistischen Terrorismus nicht auf Al-Qaida beschränkt⁶⁸, sondern es existiert eine Vielzahl islamistischer Terrororganisationen⁶⁹, welche sich den globalen Kampf gegen den Westen zur Aufgabe gemacht haben.

Es ist nicht möglich, die Eigenheiten und Hintergründe des islamistischen Terrorismus im Rahmen dieser Arbeit umfassend zu behandeln und darzustellen⁷⁰. Ein Grundwissen ist allerdings erforderlich, um die aktuellen Maßnahmen der europäischen Terrorismusbekämpfung zu verstehen, welche sich insbesondere auch gegen diese Art des Terrorismus richten⁷¹.

1. Internationalität

Wesentliches Merkmal der neuen Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus (und Abgrenzungsmerkmal zum nationalen Terrorismus) ist dessen Internationalität. Charakteristisch

tischer Terrorismus“, so u.a. Daase, Gewerkschaftliche Monatshefte 2004; Schily, S. 5-14, auch die Bezeichnungen „internationaler Terrorismus“, so u.a. Wilkinson, Chaillot Paper No. 84, 2005, und „transnationaler Terrorismus“, so u.a. Schneckener, SWP-Studie 12/2002. Der Klarheit halber werde ich mich in dieser Arbeit auf die Bezeichnung „islamistischer Terrorismus“ beschränken.

⁶⁸ Krause, Internationale Politik 4/2004, S. 75.

⁶⁹ Eine Zusammenstellung der wichtigsten islamistischen Terrorgruppen findet sich bei Forsteneichner, IAP Sonderheft 2001, S. 9.

⁷⁰ Hierzu vergleiche u.a. Schneckener, SWP-Studie 12/2002; Frank/Hirschmann S. 27-66 und S. 242-262.

⁷¹ Vgl. zu den Merkmalen des Terrorismus auch Richardson, S. 28-30.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

ist, dass sein Aktionsradius über die Grenzen eines Landes hinausreicht, weil er grenzüberschreitend operiert und nicht mehr auf einzelne Staaten und Regionen beschränkt ist. Insofern stellt er eine Form des internationalen Terrorismus der siebziger Jahre dar, welcher sich parallel zu der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung im 20. Jahrhundert hin zu mehr Internationalität entwickelt hat⁷². Der islamistische Terrorismus greift auf das gesamte Spektrum heutiger weltweiter Mobilität und Kommunikation zurück und missbraucht dadurch das Zusammenrücken der Welt und ihre wachsende Vernetzung zu seinen Zwecken⁷³.

Die Internationalität zeigt sich vor allem darin, dass der islamistische Terrorismus gezielt Lücken und Schwachstellen in der zwischenstaatlichen Verbrechensbekämpfung ausnutzt. Die Unterschiede in der Strafverfolgung zwischen den Staaten und die Inkohärenz der einzelstaatlichen Systeme Straffreiheit zu erlangen⁷⁴, erleichtern die Planung und Durchführung terroristischer Anschläge. Der internationale Terrorismus nutzt die Infrastruktur, um sich den nationalen Strafverfolgungsbehörden immer wieder durch Verlegung der Verbrechenschwerpunkte zu entziehen⁷⁵. Häufig fallen das Land der Planung und Vorbereitung und das Land des Anschlags auseinander. So wurden zum Beispiel die Anschläge vom 11. September 2001 nicht nur in den USA, sondern auch in Hamburg von einer selbstständigen, nach außen abgeschotteten, konspirativ arbeitenden Zelle geplant und vorbereitet.

2. Netzwerkbildung

Die spezifische Organisationsform des islamistischen Terrorismus sind dezentrale, horizontale netzwerkartige Strukturen. Hierdurch unterscheidet sich der islamistische Terrorismus vom klassischen internationalen Terrorismus der siebziger Jahre. Denn während der internationale Terrorismus trotz seines grenzüberschreitenden Aktionsraums auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt war, erstrecken sich die netzwerkartigen Strukturen des islamistischen Terrorismus ungeachtet regionaler Schwerpunkte über den gesamten Globus und machen ihn noch gefähr-

⁷² Vgl. dazu Langguth, Außenpolitik 1986, S. 169-171.

⁷³ Schily, S. 7.

⁷⁴ Stein/Meiser, Die Friedenswarte 2001, S. 34.

⁷⁵ Möbius, Gerald: Europol gegen das organisierte Verbrechen, in Das Parlament 1993, Nr. 11 vom 12.03.1993.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

licher und bedrohlicher für die internationale Staatengemeinschaft. Im Gegensatz zu den traditionellen Formen des Terrorismus hat der islamistische Terrorismus keine festen Strukturen und auch keine zentrale Kontrolle, sondern verfügt über ein weltweites Netzwerk⁷⁶ bestehend aus zerstreuten Terrorzellen, die in unterschiedlicher Intensität miteinander verbunden sind⁷⁷. Die ideologische, taktische und strategische Richtung wird dabei von einem inneren Zirkel vorgegeben, der gewissermaßen wie ein Vorstand oder Aufsichtsrat tätig ist⁷⁸. Diese Struktur und Organisationsform des islamistischen Terrorismus erschwert seine Bekämpfung erheblich. Zum einen ermöglicht die Netzwerkstruktur, mehrere Anschläge, parallel und unabhängig voneinander zu planen und zeitgleich an unterschiedlichen Orten durchzuführen⁷⁹.

Zum anderen sind Netzwerke für staatlichen Druck und Infiltration aufgrund der fehlenden territorialen Verankerung⁸⁰ und einer sogenannten „Asymmetrierung“⁸¹ nahezu unsichtbar, weitgehend unangreifbar und weitaus weniger anfällig als hierarchisch gegliederte Organisationen⁸². Die spezifische Netzwerkstruktur bedingt eine hohe Flexibilität und Resistenz gegenüber Angriffen von außen und kann, zumindest in Teilen, weiter bestehen, solange wichtige Knotenpunkte innerhalb der Organisation oder Schnittstellen zu anderen Terrorgruppen funktionstüchtig bleiben. Nicht ausreichend ist es daher, die Kommandozentrale auszuschalten oder einzelnen „Topterroristen“ nachzujagen⁸³.

3. Weltweite Rekrutierung

Im Gegensatz zum internationalen Terrorismus der siebziger Jahre rekrutiert der islamistische Terrorismus sein Personal weltweit⁸⁴; die Mitstreiter stammen ähnlich wie in einem multina-

⁷⁶ Wilkinson, Chaillot Paper No. 84, 2005, S. 13.

⁷⁷ Schneckener, SWP-Studie 12/2002, S. 5

⁷⁸ Schneckener, SWP-Studie 12/2002, S. 26.

⁷⁹ Schneckener, SWP-Studie 12/2002, S. 6.

⁸⁰ Pawlik, S. 21.

⁸¹ Pawlik, S. 16.

⁸² Mair, SWP-Studie 4/2002, S. 16; Pawlik, S. 21.

⁸³ Schneckener, S. 56.

⁸⁴ Schily, S. 7.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

tionalen Unternehmen⁸⁵ aus der ganzen Welt. Möglich ist diese weltweite Rekrutierung aufgrund einer transnationalen Ideologie, die möglichst viele Personen und Gruppen erreichen und miteinander verbinden soll⁸⁶. Der islamistische Terrorismus überbrückt nationale, geographische, sprachliche und kulturelle Unterschiede.

Schneckener⁸⁷ nennt vier Rekrutierungsmethoden, die der islamistische Terrorismus anwendet:

- 1) Rekrutiert werden islamische Kämpfer, die in lokalen Konflikten eingesetzt waren.
- 2) Bewährte Kräfte werden aus anderen Terrorgruppen abgeworben.
- 3) Personen aus dem kriminellen Milieu werden rekrutiert, die über illegale Geschäfte mit Al-Qaida in Kontakt kommen und dann als feste Mitarbeiter eingesetzt werden.
- 4) Schließlich werden neue Rekruten gezielt durch bestimmte Geistliche/Prediger oder Dschihad-Veteranen in Islamschulen, Kulturzentren oder Moscheen angeworben.

4. Zielsetzung

Anders als der internationale Terrorismus beabsichtigt der islamistische Terrorismus nicht mehr alleine die Änderung einer nationalen Ordnung, sondern die Änderung der internationalen Ordnung⁸⁸. Gegner bzw. Feind des islamistischen Terrorismus ist der Westen selbst, der nach Auffassung der Terroristen einen zu großen Einfluss auf die arabische und islamistische Welt hat. Im Gegensatz zum internationalen Terrorismus will der islamistische Terrorismus nicht mehr auf einen lokalen Konflikt aufmerksam machen, sondern die westliche Staatengemeinschaft und dabei vor allem die USA und Israel als Hauptfeind bekämpfen. Der islamistische Terrorismus führt damit (anders als der frühere internationale Terrorismus) einen globa-

⁸⁵ Schneckener SWP-Studie 12/2002, S. 29.

⁸⁶ Schneckener SWP-Studie 12/2002, S. 23.

⁸⁷ Schneckener SWP-Studie 12/2002, S. 29 und 30.

⁸⁸ Schneckener, SWP-Studie 12/2002, S. 22.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

len Krieg⁸⁹, indem er versucht, seinen Gegnern einen möglichst großen Schaden durch eine hohe Zahl an Todesopfern und durch soziale, ökonomische und psychologische Folgen⁹⁰ zuzufügen. Zweck des Terrorismus ist es jedoch nicht, einen Feind zu besiegen, sondern eine Botschaft zu verkünden⁹¹.

5. Selbstmordanschläge

Wesentliches Charakteristikum des neuen islamistischen Terrorismus ist die Wahl des Selbstmordanschlags als die häufigste Methode. Seit dem 11. September 2001 hat die Anzahl der Selbstmordanschläge drastisch zugenommen⁹². Die Gründe für diese Methode sind vielfältig. Selbstmordanschläge sind eine vergleichsweise billige Methode, aufgrund der selbstmörderischen Ausführung sind die Erfolgsaussichten größer und schließlich führt die Mischung aus Religion und Terrorismus dazu, dass sich viele religiös motivierte Freiwillige melden, um den „Märtyrertod“ zu sterben⁹³.

6. Finanzierung

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für jede Terrororganisation ist die Finanzierung und externe Unterstützung, welche die Grundlage dafür bildet, dass terroristische Strukturen über einen längeren Zeitraum aufrechterhalten werden können. Kosten entstehen vor allem für technische Geräte und Waffen, für Reisen, für die Anmietung von Wohnungen, für den Unterhalt der Terroristen und für Versorgungsleistungen an Familien getöteter Terroristen⁹⁴. Der

⁸⁹ Wilkinson, Chaillot Paper No. 84, 10/2005, S. 15.

⁹⁰ Schneckener, SWP-Studie 12/2002, S. 6.

⁹¹ Richardson, S. 28.

⁹² Vgl. hierzu die statistischen Zahlen bei Hoffman, S. 209.

⁹³ Zur Entstehung und Entwicklung des Selbstmordterrorismus vgl. Hoffman, S. 209-267; Richardson, S. 146-182.

⁹⁴ So Waldmann, S. 71. Vgl. auch die typischen Einnahmen- und Ausgabenprofile terroristischer Organisationen auf S. 75.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

islamistische Terrorismus verfügt über legale und illegale Finanzquellen⁹⁵. Im Gegensatz zum nationalen Terrorismus und zum internationalen Terrorismus der siebziger Jahre wird der islamistische Terrorismus vorrangig von nicht-staatlichen Akteuren finanziell unterstützt. Staatliche Unterstützung in Form von staatlicher Förderung oder Duldung hat für den islamistischen Terrorismus lediglich eine sehr geringe Bedeutung⁹⁶, was ihm ein hohes Maß an Unabhängigkeit garantiert.

Die Terrororganisation Al-Qaida, welche den islamistischen Terrorismus maßgeblich verkörpert, finanziert sich im Wesentlichen über drei Einnahmequellen⁹⁷: Über das Privatvermögen und die gesellschaftliche Tätigkeit von Osama Bin Laden, dem selbsternannten Wortführer dieser Terrororganisation, über legale Quellen in Form von Spenden und Abgaben wohlhabender Privatleute, islamistischer Gruppen bzw. muslimischer Diaspora-Gemeinschaften⁹⁸ sowie schließlich über illegale Quellen in Form von Einnahmen aus kriminellen Geschäften wie Entführungen, Schutzgelderpressungen, Kreditkartenbetrug, Zigarettenschmuggel, Waffen- und Rauschgifthandel⁹⁹.

III. Verknüpfung mit der organisierten Kriminalität

Eine neue Qualität bekommt der Terrorismus insbesondere auch durch seine Verknüpfung mit der organisierten Kriminalität. Organisierte Kriminalität und Terrorismus sind zwei Kriminalitätsformen, deren Ausprägungen sich häufig in ihren Vorgehensweisen und in ihren Auswirkungen ähneln. In Tathandlung und Täterkreis stimmen diese zwei Kriminalitätsformen weitgehend überein. Jeweils geht es um einen Zusammenschluss einer Mehrzahl von Personen, welche Gewalt anwenden und so bestimmte Ziele erreichen wollen. Abzugrenzen sind diese beiden Arten der Kriminalität grundsätzlich über das Merkmal der Motivation. Während Ter-

⁹⁵ Schneckener, SWP-Studie 12/2002, S. 6, 31 und 32.

⁹⁶ Schneckener, SWP-Studie 12/2002, S. 6; Eden, S. 649-661.

⁹⁷ So u.a. Schneckener, SWP-Studie 12/2002, S. 31-32; Nacos, S. 158/159; Eden, S. 649-661.

⁹⁸ Vgl. Grünewald, S. 152; Basile, Studies in Conflict & Terrorism 2004, S. 172.

⁹⁹ Zur Kooperation zwischen Terrorismus und organisierter Kriminalität vergleiche Soiné, Kriminalistik 2005, S. 414-417 sowie Dienstbühl, S. 1-7.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

roristen die Straftaten in erster Linie begehen, um soziale, politische oder militärische Ziele zu erreichen, stehen bei der organisierten Kriminalität monetäre Ziele im Vordergrund¹⁰⁰. Festgestellt wurde allerdings, dass der im Rahmen der organisierten Kriminalität stattfindende illegale Handel mit Drogen, Waffen, Rauschgift und sonstiger Schmuggelware eine häufige Finanzierungsquelle für Terroristen darstellt¹⁰¹ und diese sich in zunehmendem Maße auch aus illegalen Quellen finanzieren. Da Terroristen insofern auch profitorientiert und aus monetären Motiven handeln, ist es zunehmend schwierig, die Motive der Terroristen von denen der organisierten Kriminalität zu unterscheiden¹⁰².

Für die Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung bedeutet dies, dass auch Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität ein Mittel zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus darstellen und zu den Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus gezählt werden können¹⁰³. Viele Maßnahmen sind deshalb nicht speziell auf die Terrorismusbekämpfung ausgerichtet, sondern betreffen einen breiteren Bereich der Kriminalität, finden jedoch insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus Anwendung¹⁰⁴.

IV. Verknüpfung mit weiteren Sicherheitsbedrohungen

Schließlich zeichnet sich der „neue Terrorismus“ durch Verknüpfungen mit weiteren Bedrohungen für die Sicherheit und den Frieden aus. Dazu zählen neben der organisierten Kriminalität vor allem die in der „Europäischen Sicherheitsstrategie“¹⁰⁵ genannten Hauptgefahren, nämlich die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte und das Schei-

¹⁰⁰ Vgl. Soiné, Kriminalistik 2005, S. 411.

¹⁰¹ Vgl. Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus über die bei der Durchführung der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats angetroffenen Probleme vom 26. Januar 2004, S. 5; Dienstbühl, S. 6.

¹⁰² Soiné, Kriminalistik 2005, S. 414.

¹⁰³ So auch Wouters, S. 110 und Dienstbühl, S. 7.

¹⁰⁴ Dies gilt vor allem für Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustausches und zur Verbesserung der Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Ausführlich hierzu im 5. Teil dieser Arbeit.

¹⁰⁵ Genauer zu dieser Strategie der EU im 5. Teil dieser Arbeit.

tern von Staaten¹⁰⁶.

V. Fazit

Es existiert zwar keine allgemeingültige Definition des Terrorismus, jedoch sind drei anerkannte Merkmale für den Terrorismus kennzeichnend. Dies sind die Tathandlung in Form einer illegalen Gewaltanwendung, der Täterkreis in Form eines Zusammenschlusses einer Mehrzahl von Personen und die Motivation, nämlich die Einschüchterung der Bevölkerung, um politische, soziale oder militärische Ziele zu erreichen.

Der islamistische Terrorismus bildet aufgrund seiner Internationalität, seiner Organisationsstruktur, der weltweiten Rekrutierung, seiner Zielsetzung, der flexiblen Finanzierung, der häufigen Begehung von Selbstmordattentaten und der Verknüpfungen mit der organisierten Kriminalität und weiteren Bedrohungen für die Sicherheit eine der größten Gefahren für die westliche Staatengemeinschaft. Es sind diese Merkmale, an denen sich die EU wesentlich orientieren muss, um den islamistischen Terrorismus erfolgreich zu bekämpfen.

Nicht ausreichend ist eine Bekämpfung mit den Mitteln, die im Kampf gegen den nationalen und internationalen Terrorismus der siebziger Jahre angewandt wurden, da der islamistische Terrorismus eine Weiterentwicklung dieser Terrorismusformen mit einem besonderem Gefährdungspotential darstellt. Mehr denn je ist die tatsächliche Gefahr unkalkulierbar. Spätestens seit den Anschlägen am 11. September 2001 ist jede Art von Anschlag denkbar. Deshalb ist es auch für jeden Staat und jeden Staatenzusammenschluss letztendlich unmöglich, sich auf sämtliche Szenarien vorzubereiten. Dennoch ist die Terrorismusbekämpfung durch die EU nicht auf den islamistischen Terrorismus beschränkt. Vielmehr hat die EU in dem Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP¹⁰⁷ und im Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“ vom 13. Juni 2002¹⁰⁸, auf welche in vielen weiteren Maßnahmen der EU Bezug genommen wird, dargelegt, was sie unter einer „terroristischen Vereinigung“, einer „terroristischen Handlungen“ und einer „terroristischen Straftat“ versteht und ist dabei von einem wei-

¹⁰⁶ Das Scheitern von Staaten und regionale Konflikte können selbst den Terrorismus begünstigen wie beispielsweise in Afghanistan oder im Irak.

¹⁰⁷ ABl. EG Nr. L 344, 93.

¹⁰⁸ ABl. EG Nr. L 164, 3.

ten Terrorismusbegriff ausgegangen, von dem jegliche Form des Terrorismus erfasst wird.

B. EG- und EU-Vertrag als rechtlicher Rahmen

I. Säulenkonstrukt der EU

Grundlage der EU sind gemäß Art. 1 Satz 1 EU-Vertrag die EG, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit, die GASP gemäß Art. 11 ff. EU-Vertrag und die PJZS gemäß Art. 29 ff. EU-Vertrag.

Um die Dogmatik der Terrorismusbekämpfung durch die EU zu verstehen und in das Rechtssystem der EU einzuordnen, ist die Kenntnis des grundlegenden Aufbaus der EU – ihre Säulenstruktur – erforderlich. Nach dem Bild der „Tempelkonstruktion“¹⁰⁹ ruht auf den drei Säulen¹¹⁰ der EG, der GASP und der PJZS als „Dach“ die EU. Die EU verkörpert die Zusammenfassung der Gemeinschaften und die Zusammenarbeit ihrer Mitgliedstaaten in den Bereichen „Inneres“ und „Äußeres“.

1. EG

Die EG als erste Säule haben den dichtesten Integrationsstand und den breitesten Wirkungsgrad der drei Säulen¹¹¹. Besonderheit der ersten Säule und Abgrenzungsmerkmal gegenüber den übrigen beiden Säulen ist ihre Supranationalität. Merkmale der Supranationalität sind die Kompetenz zur Rechtsetzung mit einer die Mitgliedstaaten verpflichtenden Wirkung, die Möglichkeit der Bindung auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten und der Durchgriff der

¹⁰⁹ Neben der Tempelkonstruktion werden noch weitere Konstruktionen wie die Mantel-, Dach-, Baum- oder Plattformkonstruktion verwendet. Für die entscheidenden rechtlichen Fragen ist es aber mangels rechtlichen Erklärungswerts egal, welcher Konstruktion man sich anschließt.

¹¹⁰ Teilweise werden auch fünf oder zwei Säulen gezählt. Aber auch diese Unterschiede sind für die rechtliche Bewertung ohne Bedeutung.

¹¹¹ Pechstein, in: Streinz, Art. 1 EUV, Rn. 22.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Rechtsetzung in den innerstaatlichen Bereich der Mitgliedstaaten¹¹². Damit besitzt das Gemeinschaftsrecht Eigenständigkeit, hat Vorrang vor nationalem Recht und unmittelbare Geltung bzw. Wirkung für die Mitgliedstaaten¹¹³. Das Recht der EG ist damit, wie es auch der EuGH in seiner Rechtsprechung ausdrückt¹¹⁴, eine „eigene Rechtsordnung“.

Der EG-Vertrag legt fest, auf welchen Politikfeldern die EG umfassend tätig werden darf und die Mitgliedstaaten auch gegen ihren Willen verpflichten kann. Dazu zählen der Gemeinsame Agrarmarkt, der Gemeinsame Binnenmarkt, der Gemeinsame Energiemarkt, die Gemeinsame Fischereipolitik, die Gemeinsame Handelspolitik, die Wettbewerbspolitik und die Wirtschafts- und Währungspolitik¹¹⁵.

2. GASP und PJZS

Im Gegensatz zu den EG betreffen die zwei Säulen der GASP und der PJZS die Bereiche der sogenannten intergouvernementalen Zusammenarbeit. Es handelt sich um Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten bisher nicht bereit waren, ihre Kompetenzen umfassend auf die EU als Hoheitsträger zu übertragen¹¹⁶.

Die Bestimmungen der GASP und der PJZS sind völkerrechtlicher Natur geblieben und bilden eine Plattform zur Koordinierung nationaler Politiken in den Bereichen Äußeres, Sicherheit und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen¹¹⁷. Charakteristisch für diese zwei Säulen ist, dass sie beide Kompetenzfelder der Mitgliedstaaten betreffen und der

¹¹² So u.a. Geiger, Art. 1 EGV, Rn. 13 ff; Pechstein, in: Streinz, Art. 1 EUV, Rn. 17.

¹¹³ Pechstein, in: Streinz, Art. 1 EUV, Rn. 17.

¹¹⁴ EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1141.

¹¹⁵ Zusätzlich nennen die verschiedenen Artikel des EG-Vertrages eine Reihe von Politikfeldern, in denen die EG nur eine die Politik der Mitgliedstaaten ergänzende, koordinierende und fördernde Rolle besitzen. Dies sind die Beschäftigungspolitik, die Bildungspolitik, die Entwicklungspolitik, die Forschungspolitik, die Gesundheitspolitik, die IT/Infogesellschaft, die Jugendpolitik, die Kulturpolitik, die Medienpolitik, die Menschenrechtspolitik, die Regionalpolitik, die Sozialpolitik, die Umweltpolitik, die Verbraucherpolitik und die Verkehrspolitik.

¹¹⁶ Pechstein, in: Streinz, Art. 1 EUV, Rn. 22.

¹¹⁷ Streinz, S. 51.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

EU-Vertrag für diese zwei Bereiche bislang kein eigenes Handlungsinstrumentarium vorsieht¹¹⁸. Dementsprechend haben das Recht der GASP und der PJZS sowie die auf seiner Grundlage ergriffenen Maßnahmen nicht die supranationalen Qualitäten der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit in den Mitgliedstaaten sowie des Anwendungsvorrangs vor nationalem Recht¹¹⁹.

Akteure sind weiterhin die in der EU zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten vertreten durch den Europäischen Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Kommissionspräsidenten gemäß Art 4 Abs. 2 EU-Vertrag, und den Rat der EU, bestehend aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerienebene gemäß Art. 203 Abs. 1 EG-Vertrag. Gemäß Art. 13 Abs.1 EU-Vertrag werden die Leitlinien der Politik im Rahmen der zweiten und dritten Säule durch den Europäischen Rat bestimmt und gemäß Art. 13 Abs. 3 EU-Vertrag durch den Rat der EU konkretisiert. Eine führende Rolle der Europäischen Kommission, welche das politische Organ der EU darstellt, in dem die Mitglieder bei der Willensbildung ganz von den Mitgliedstaaten gelöst sind¹²⁰, ist dabei ebenso wenig vorgesehen wie eine Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, welches als das demokratische Repräsentativorgan fungiert¹²¹. Die einzige Bindung der Mitgliedstaaten ergibt sich daraus, dass sie dort, wo ein gemeinsames Vorgehen vorgeschrieben ist, wie zum Beispiel in Art. 29 Abs. 1 EU-Vertrag, zur Kooperation verpflichtet sind und grundsätzlich in diesen Bereichen nicht mehr außerhalb der Bereiche der GASP oder PJZS zusammenarbeiten dürfen, da sie so die Regeln der GASP oder PJZS umgehen könnten¹²².

Im Gegensatz zu der Fülle an Politikbereichen der ersten Säule sind die Bereiche der intergouvernementalen Zusammenarbeit überschaubar und beschränken sich im Wesentlichen auf zwei Politikbereiche. Die zweite Säule enthält den Politikbereich der „Außen- und Sicherheitspolitik“, die dritte Säule den Politikbereich „Justiz und Inneres“.

¹¹⁸ Herdegen, S. 425.

¹¹⁹ Pechstein, in: Streinz, Art. 1 EUV, Rn. 26.

¹²⁰ Herdegen, S. 119 ff.

¹²¹ Herdegen, S. 126 ff.

¹²² Böse, in: Schwarze, Art. 29 EUV, Rn. 7.

II. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Bestimmt und geprägt wird die Tätigkeit der EU neben der Säulenkonstruktion vor allem durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Dieses Prinzip beschränkt die Tätigkeit der EU auf bestimmte Aufgaben- und Kompetenzbereiche und legt somit den Tätigkeitsumfang der EU fest.

1. Grundlagen

Im Gegensatz zu den Rechtsetzungsorganen auf nationaler Ebene, die aufgrund ihrer Verbands- und Organkompetenz grundsätzlich jede Materie gesetzlich regeln können und dabei in der Wahl der Form nicht beschränkt sind, benötigen die Rechtsetzungsorgane der EU eine ausdrückliche Ermächtigung in den Gründungsverträgen.¹²³ Die EU verfügt nur über diejenigen Kompetenzen, welche ihr die Mitgliedstaaten durch die Gründungsverträge übertragen haben.¹²⁴ Nur diese übertragenen Aufgaben darf die EU wahrnehmen und nicht in die den Mitgliedstaaten verbleibenden Zuständigkeiten eingreifen.¹²⁵ Der EU steht damit lediglich eine beschränkte Verbands-¹²⁶ und Organkompetenz¹²⁷ zu.

¹²³ Streinz, Rn. 436.

¹²⁴ Herdegen, S. 167.

¹²⁵ Geiger, Art. 5 EGV, Rn. 5.

¹²⁶ Die beschränkte Verbandskompetenz der EU ergibt sich für die erste Säule aus Art. 5 EG-Vertrag, wonach die Gemeinschaft nur „innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig“ wird. Gleiches wird auch für die Bereiche der intergouvernementalen Zusammenarbeit in Art. 2 Abs. 2 EU-Vertrag festgelegt, wonach die dort genannten Ziele „nach Maßgabe dieses Vertrages“ verwirklicht werden sollen.

¹²⁷ Die beschränkte Organkompetenz folgt für die erste Säule aus Art. 249 EG-Vertrag, welcher vorschreibt, dass die Organe der EG nur zur Erfüllung ihrer Aufgaben und nach Maßgabe dieses Vertrags Rechtsakte erlassen dürfen. Gleiches gilt für die zweite und dritte Säule gem. Art. 5 EU-Vertrag, wonach die Institutionen ihre Befugnisse nach Maßgabe und im Sinne der Verträge ausüben.

2. Wirkungen

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung entfaltet seine Wirkung in zweifacher Hinsicht. Zum einen legt es durch Zielbestimmungen den sachlichen Anwendungsbereich der drei Säulen fest, zum anderen macht es ein Tätigwerden der EU von der Existenz einer Befugnisnorm abhängig.

a) Festlegung des sachlichen Anwendungsbereichs der drei Säulen

Jede der drei Säulen enthält Zielbestimmungen, an denen sich die Politik der EU orientieren muss. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die Zielbestimmungen für die Institutionen der EU insoweit verbindlich, als sie Aufträge zum Handeln sowie Orientierung und Grenzen des dafür eingeräumten Ermessens bestimmen¹²⁸. Grundlage für die Bindung an die Zielbestimmungen ist das Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung¹²⁹. Die Zielbestimmungen legen damit den grundsätzlichen Aufgabenbereich der EU fest und entscheiden über den sachlichen Anwendungsbereich der drei Säulen¹³⁰ und die Entwicklung der Rechtsordnung durch die zuständigen Organe¹³¹. Entscheidend für das Tätigwerden der EU im Rahmen ihrer Säulen ist, welches Ziel mit der jeweiligen Maßnahme erreicht werden soll und ob sich die Maßnahme im Hinblick auf eines der in den Gründungsverträgen genannten Ziele begründen lässt¹³². Der Pflicht, die genannten Ziele zu fördern, kommt die EU bereits dann nach, wenn sich aus ihren Tätigkeiten objektiv positive Effekte für angestrebte Zustände ergeben¹³³.

Die Zielbestimmungen der EU sind über die Verträge verstreut. Die wichtigsten Zielbestim-

¹²⁸ So beispielsweise v. Bogdany, in: Grabitz, Band I, Art. 2 EGV, Rn. 52.

¹²⁹ So u.a. Zuleeg, S. 61.

¹³⁰ Ruffert, in: Calliess, Art. 2 EGV, Rn. 7; Streinz, in: Streinz, Art. 2 EGV, Rn. 14.

¹³¹ Pechstein, in: Streinz, Art. 2 EGV, Rn. 8.

¹³² Zur unterschiedlichen und darüber hinausgehenden Bedeutung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung in den Bereichen der Supranationalität und der intergouvernementalen Zusammenarbeit vgl. Pechstein, in: Streinz, Art. 2 EUV, Rn. 17.

¹³³ v. Bogdany, in: Grabitz, Band I, Art. 2 EGV, Rn. 20.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

mungen enthalten Art. 2, 3, 4 EG-Vertrag für die erste Säule, Art. 11 EU-Vertrag für die zweite Säule und Art. 29 EU-Vertrag für die dritte Säule.

Der sachliche Anwendungsbereich der ersten Säule wird entsprechend ihrer Politikbereiche durch wirtschaftliche Ziele und Mittel geprägt¹³⁴, wobei die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel im Vordergrund steht. Das alles überragende Ziel ist die Errichtung des Gemeinsamen Markts bzw. Binnenmarkts¹³⁵ in einem System offener Marktwirtschaft. Der Begriff gemeinsamer Markt bedeutet dabei „die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes nahe kommen“¹³⁶. Seiner rechtspositiven Stellung nach ist er gemäß Art. 14 Abs. 2 EG-Vertrag ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

Zielbestimmung der zweiten Säule gemäß Art. 11 EU-Vertrag ist es, durch Förderung der internationalen Zusammenarbeit die Unversehrtheit der Union und die Sicherheit in der Union zu wahren, sowie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte und die Grundfreiheiten zu stärken. Wie sich aus der begrifflichen Verbindung von „Außen- und Sicherheitspolitik“ in der Überschrift von Titel V und dem 3. Spstr. „internationale Sicherheit“ ergibt¹³⁷, betreffen die Ziele der GASP die äußere und nicht die innere Sicherheit der Union. Die GASP soll der EU ein geschlossenes internationales Handeln ermöglichen, die Wahrung gemeinsamer Interessen erleichtern und ihre Identität auf internationaler Ebene behaupten helfen¹³⁸.

¹³⁴ Genauer zu den Zielbestimmungen der ersten Säule vgl. Geiger, Art. 2, Rn. 1 ff. EGV; Ruffert, in: Calliess, Art. 2, Rn. 13 ff. EGV.

¹³⁵ Zur hier nicht bedeutsamen Abgrenzung zwischen Binnenmarkt und Gemeinsamen Markt vgl. Streinz, Rn. 948; EuGH, Rs. 15/81 (Gaston Schul), Slg. 1982, S. 1409.

¹³⁶ EuGH, Rs. 15/81 (Gaston Schul), Slg. 1982, S. 1409; Herdegen, S. 249; Oppermann, S. 406.

¹³⁷ Cremer, in: Calliess, Art. 11 EUV, Rn. 3.

¹³⁸ Lange, JZ 1996, S. 442.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Gemäß Art. 29 EU-Vertrag verfolgt die EU mit der PJZS im Rahmen der dritten Säule das Ziel, den Bürgern in einem „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verhütet und bekämpft. In Abgrenzung zur zweiten Säule betrifft die dritte Säule damit die Stärkung der inneren Sicherheit der EU, deren Ausgestaltung vor allem der Bewältigung von Folgeerscheinungen der konsequenten Verwirklichung des Binnenmarktes durch das Schengener Abkommen dient¹³⁹.

b) Bindung der EU an Befugnisnormen

Selbst wenn der sachliche Anwendungsbereich einer Säule für eine bestimmte Tätigkeit der EU eröffnet ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass die EU im Sinne des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung tätig werden darf. Vielmehr bedarf es zusätzlich einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage im EG- oder EU-Vertrag. Das Vertragsziel allein kann nach herrschender Ansicht nicht genügen, um Befugnisse zu begründen oder zu erweitern¹⁴⁰. Zu unterscheiden ist insofern zwischen Ziel-, Aufgaben- und Kompetenznormen. Die Tätigkeit der EU wird damit sowohl durch die gesetzten Ziele bzw. Zielbestimmungen als auch durch die ihr zugewiesenen Befugnisse konkretisiert.

III. Durchbrechung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und deren Anforderungen an das Tätigwerden der EU werden in zweifacher Hinsicht durchbrochen. Zum einen durch die allgemein anerkannte¹⁴¹ „Implied Powers“-Lehre und zum anderen durch die „Generalermächtigung“ des Art. 308 EG-Vertrag. Sowohl die „Implied Powers“-Lehre als auch die „General-

¹³⁹ Herdegen, S. 431.

¹⁴⁰ Streinz, in: Streinz, Art. 5 EGV, Rn. 9.

¹⁴¹ So bereits EuGH, Rs. 8/55 (Fédération Charbonnière de Belgique/Hohe Behörde), Slg. 1955, S. 297.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

ermächtigung“ des Art. 308 EG-Vertrag ermöglichen es den EG auch dann tätig zu werden, wenn der EG-Vertrag nicht die erforderlichen Befugnisse enthält. Anerkannt ist zwischenzeitlich, dass die „Implied Powers“-Lehre und Art. 308 EG-Vertrag nebeneinander bestehen können¹⁴².

1. „Implied Powers“-Lehre

Nach der „Implied Powers“-Lehre des EuGH, die sich am Gedanken des *effet-utile* orientiert, stehen der Gemeinschaft ungeachtet des Wortlauts einer Ermächtigungsnorm alle Kompetenzen zu, die zur wirksamen und sinnvollen Erfüllung der bereits ausdrücklich eingeräumten Befugnisse ergänzend erforderlich sind. Insofern kann die EU in engen Grenzen Kompetenzen wahrnehmen, die ihr nicht ausdrücklich zugewiesen sind, wenn sich deren Inanspruchnahme mit einer gewissen inneren Logik aus ausdrücklich übertragenen Befugnissen ergibt¹⁴³. Insbesondere gestattet die „Implied Powers“-Lehre, aus einer Zielnorm eine Kompetenz herzuleiten. Diese Vorgehensweise ist ein anerkanntes, wenngleich in seinen konkreten Voraussetzungen umstrittenes Institut¹⁴⁴.

2. „Generalermächtigung“ nach Art. 308 EG-Vertrag

Durch die allgemeine Kompetenzergänzungsvorschrift des Art. 308 EG-Vertrag sind die EG auch dann zur Rechtssetzung ermächtigt, wenn zwar keine Einzelermächtigung im EG-Vertrag enthalten ist, ein Tätigwerden der Gemeinschaft aber zum Zwecke der Zielverwirklichung erforderlich ist¹⁴⁵. Dadurch soll ein Ausgleich in Fällen geschaffen werden, in denen den Gemeinschaftsorganen durch spezifische Bestimmungen des Vertrags ausdrückliche oder implizit verliehene Befugnisse fehlen und gleichwohl Befugnisse erforderlich sind, damit die

¹⁴² Vgl. Calliess, in: Calliess, Art. 5 EGV, Rn. 18.

¹⁴³ Herdegen, S. 176.

¹⁴⁴ v. Bogdany, in: Grabitz, Band I, Art. 2 EGV, Rn. 18.

¹⁴⁵ Geiger, Art. 308 EGV, Rn. 1.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Gemeinschaft ihre Aufgaben im Hinblick auf die Erreichung eines der vom EG-Vertrag festgelegten Ziele wahrnehmen kann¹⁴⁶.

C. Terrorismusbekämpfung im Rahmen des EG- und EU-Vertrages

Im Rahmen des EG- und EU-Vertrages, insbesondere im System der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag), kommt der Terrorismusbekämpfung trotz ihrer Bedeutung allenfalls eine untergeordnete Rolle zu¹⁴⁷. Die Bekämpfung des Terrorismus wird in Art. 29 EU-Vertrag und Art. 31 Abs. 1 EU-Vertrag lediglich zweimal ausdrücklich genannt. Dennoch hat die EU seit dem 11. September 2001 eine Vielzahl an Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung beschlossen. Hierzu zählen u.a. ein Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27.12.2001 „über die Bekämpfung des Terrorismus“¹⁴⁸, ein Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 27.12.2001 „über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“¹⁴⁹, die Verordnung Nr. 2580/2001 vom 27.12.2001 „über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“¹⁵⁰ und der Rahmenbeschluss des Rates „zur Bekämpfung des Terrorismus“ vom 13.6.2002¹⁵¹. Bemerkenswert ist, dass der Aktionsplan¹⁵², dem diese Maßnahmen entspringen, in seiner fortentwickelten und modifizierten Form¹⁵³ Grundlage einer road map ist, welche tatsächlich mehr als 200 Einzelmaßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in 72 Politikbereichen vorsieht. Im Folgenden wird deshalb dargestellt, wo die Aufgabe der Terrorismusbekämpfung innerhalb der drei Säulen im Rahmen der unterschiedlichen Politikberei-

¹⁴⁶ Herdegen, S. 177; Oppermann, S. 160 und 161.

¹⁴⁷ So schon Gusy, GA 2005, S. 215.

¹⁴⁸ ABl. EG Nr. L 344, 90.

¹⁴⁹ ABl. EG Nr. L 344, 93.

¹⁵⁰ ABl. EG Nr. L 344, 70.

¹⁵¹ ABl. EG Nr. L 164, 4.

¹⁵² Ratsdokument SN 140/01.

¹⁵³ Der Aktionsplan wurde am 14. Dezember 2004 als Reaktion auf die Anschläge in Madrid vom 11. März 2004 neu aufgelegt. Der Europäische Rat einigte sich auf sieben strategische Ziele. Hierzu später im Rahmen der Erörterung der Leitlinien der Terrorismusbekämpfung.

che angesiedelt ist.

I. Politikbereich Justiz und Inneres – erste und dritte Säule

Klassisch unterfällt die innere Sicherheit und damit auch die Terrorismusbekämpfung dem Politikbereich Justiz und Inneres, der lange Zeit lediglich in der dritten Säule verankert war. Nach Ansicht der Mitgliedstaaten bildet die Terrorismusbekämpfung vornehmlich ein strafrechtliches, polizeiliches und justizielles Problem, sodass sie „lediglich“ dem Politikbereich Justiz und Inneres im Rahmen der dritten Säule zugewiesen wurde. Seit dem Amsterdamer Vertrag¹⁵⁴ findet sich der Politikbereich Justiz und Inneres und in dessen Rahmen auch die Terrorismusbekämpfung jedoch zusätzlich auch im Titel VI der ersten Säule wieder, der die Politikbereiche der Asyl-, Migrations- und Außengrenzpolitik sowie der zivilrechtlichen Zusammenarbeit von der dritten Säule in die erste Säule überführt und vergemeinschaftet hat¹⁵⁵.

1. Zugehörigkeit zur dritten Säule

Die Terrorismusbekämpfung wird lediglich in der dritten Säule in Art. 29 Abs. 2 und 31 Abs. 1 e) EU-Vertrag ausdrücklich genannt und als Aufgabe vorgegeben, um den Bürgern in einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Dazu enthält der EU-Vertrag in der dritten Säule eine Reihe näher definierter Handlungsbe-
reiche und Handlungsziele, die für die Terrorismusbekämpfung durch die EU von erheblicher Bedeutung sind. Gemäß Art. 29 EU-Vertrag soll der Terrorismus durch die Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll-, Justiz- sowie anderer zuständiger Behörden der Mitgliedstaaten und durch Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten bekämpft werden. Wie die Zusammenarbeit ausgestaltet sein soll, regeln Art. 30, 31 EU-Vertrag. Zu nennen sind vor allem die folgenden für Maßnahmen des Rates vorgesehenen Bereiche:

¹⁵⁴ ABl. EG Nr. C 340, 1-144.

¹⁵⁵ Hauptziel im Politikbereich "Justiz und Inneres" ist seitdem die Schaffung eines sogenannten "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

- Die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere unter Einschluss der operativen Zusammenarbeit, des Informationsaustauschs und der Informationsanalyse, gemeinsamer Ausbildungsmaßnahmen und gemeinsamer Bewertung von Ausbildungstechniken, Art. 30 Abs. 1 a), b), c), d) EU-Vertrag.
- Die intensivere Nutzung der europäischen Koordinationsinstitution Europol unter Einschluss der Unterstützung, Koordinierung und Durchführung spezifischer Ermittlungsmaßnahmen nationaler Behörden und der Zusammenarbeit zwischen Europol und nationalen Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Art. 30 Abs. 2 a), b), c), d) EU-Vertrag.
- Die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit durch Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Gerichtsverfahren und der Vollstreckung von Entscheidungen, Art. 31 Abs.1 a), b) EU-Vertrag.
- Die Gewährleistung der Vereinbarkeit der geltenden Vorschriften der Mitgliedstaaten untereinander und die Vermeidung von Kompetenzkonflikten, Art. 31 Abs. 1 c), d) EU-Vertrag.
- Die Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in auch den Terrorismus umfassenden Bereichen der schweren Kriminalität, Art. 31 Abs. 1 e) EU-Vertrag.
- Die intensivere Nutzung der Koordinierungsstelle Eurojust unter Einschluss der Koordinierung zwischen den für die Strafverfolgung zuständigen nationalen Behörden, der Unterstützung bei Ermittlungen im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität, mithin auch Terrorismus, und der Erleichterung von Rechts- und Auslieferungersuchen, Art. 31 Abs. 2 a), b), c) EU-Vertrag.

Art. 29 ff. EU-Vertrag enthalten die Handlungsmöglichkeiten und ermächtigen die EU zu

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

einer engeren Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll-, Justiz- und anderer zuständiger Behörden sowie zu einer Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten durch die in Art. 34 EU-Vertrag genannten Handlungsformen. Diese Handlungsformen sind:

- gemeinsame Standpunkte gemäß Art. 34 Abs. 2 a) EU-Vertrag,
- Rahmenbeschlüsse gemäß Art. 34 Abs. 2 b) EU-Vertrag,
- Beschlüsse gemäß Art. 34 Abs. 2 c) EU-Vertrag und
- Übereinkommen gemäß Art. 34 Abs. 2 d) EU-Vertrag.

2. Zugehörigkeit zur ersten Säule

Neben den Maßnahmen der dritten Säule kann die EU nach Titel IV des EG-Vertrags zum schrittweisen Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Art. 14 EG-Vertrag und damit zusammenhängende flankierende Visamaßnahmen, Asylmaßnahmen und Maßnahmen der Einwanderung treffen. Aber auch Maßnahmen nach Art. 61 ff. EG-Vertrag weisen Berührungspunkte zur Terrorismusbekämpfung auf. Damit wurde die bisherige Zielsetzung des EG-Vertrags, in einem Raum ohne Binnengrenzen die Personenfreizügigkeit zu gewährleisten (Art. 14 EG-Vertrag), um die grundlegende Aufgabe eines jeden Staats erweitert, nämlich die Gewährleistung von Freiheit, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit. Diese Maßnahmen sollen den freien Personenverkehr garantieren, aber auch Sicherheitsdefizite ausgleichen, die aufgrund des freien Personenverkehrs entstanden sind¹⁵⁶.

Eine Angleichung der nationalen Regelungen in den Bereichen Visa, Asyl und Einwanderung sorgt dafür, dass keine Lücken und Schwachstellen in nationalstaatlichen Regelungen bestehen und Terroristen durch Ausnutzen der Unterschiede in der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik der Einzelstaaten leichten Zugang zum Hoheitsgebiet der EU haben. Die EU kann durch Maßnahmen in diesem Bereich die Außengrenzen der EU sichern, gegen illegale Einwanderung vorgehen und einen Missbrauch des Systems verhindern. Ein Tätigwerden der

¹⁵⁶ Zu den Sicherheitsverlusten durch das Schengen Abkommen vgl. die Ausführungen im 2. Teil dieser Arbeit zur „Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU“.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

EU in diesen Bereichen kann es Terroristen zumindest erschweren, illegal in das Hoheitsgebiet der EU zu gelangen oder dieses wieder zu verlassen¹⁵⁷. Im Gegensatz zu den Handlungsermächtigungen der dritten Säule betreffen die Handlungsermächtigungen des Titels IV des EG-Vertrages nicht direkt die Bekämpfung des Terrorismus im Inneren der EU, sondern zielen darauf ab, an den Außengrenzen der EU einen Schutzschild zu errichten, welcher ein Eindringen von Terroristen verhindern oder jedenfalls erschweren soll.

Die Handlungsermächtigungen finden sich in den Art. 61 ff. EG-Vertrag. Art. 61 a) EG-Vertrag und Art. 61 e) EG-Vertrag stellen durch Verweisungen eine unmittelbare Verbindung her zwischen gemeinschaftlichen Maßnahmen des freien Personenverkehrs und Maßnahmen der PJZS zur Bekämpfung und Vorbeugung von Straftaten¹⁵⁸, insbesondere auch des Terrorismus¹⁵⁹. Das Nennen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Art. 61 a) und e) EG-Vertrag ist nach herrschender Ansicht allerdings lediglich deklaratorischer Natur¹⁶⁰ und gewährt der EG noch keine Rechtsetzungskompetenz auf diesem Gebiet, unterstrichen werden soll lediglich die enge Verbindung mit der dritten Säule und damit der Zusammenhang zwischen Maßnahmen des freien Personenverkehrs und Maßnahmen der dritten Säule zur Bekämpfung der Kriminalität, insbesondere des Terrorismus¹⁶¹.

Die Befugnisse im Rahmen der ersten Säule ermächtigen die EU zum Erlass der in Art. 249 EG-Vertrag genannten Handlungsformen: Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme¹⁶².

¹⁵⁷ So im Ergebnis auch Monar, S. 140.

¹⁵⁸ Röben, in: Grabitz, Band II, Art. 61 EGV, Rn. 4.

¹⁵⁹ Art. 61 a) EU-Vertrag verweist auf Art. 31 Abs. 1 e) EU-Vertrag; Art. 61 e) EG-Vertrag verweist auf Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und damit auf Art. 29 EU-Vertrag.

¹⁶⁰ So u.a. Rossi, in: Calliess, Art. 61 EGV, Rn. 4; Weiß, in: Streinz, Art. 61 EGV, Rn. 5, 6.

¹⁶¹ Anderer Ansicht Müller-Graff, S. 11.

¹⁶² Die zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung am häufigsten genutzte Handlungsform ist aufgrund ihrer allgemeinen, verbindlichen und unmittelbaren Geltung in jedem Mitgliedstaat die Verordnung.

3. „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

In ihrer Gesamtheit dienen die Regelungen der dritten Säule und des Titels IV EG-Vertrag (und damit der ersten Säule) der Errichtung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, mit dessen Aufbau der EU-Vertrag eine inhaltliche Zielvorgabe für die Justiz- und Innenpolitik der EU festlegt. Den Bürgern soll ein hohes Maß an Sicherheit geboten werden. Durch die Definition des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ hat eine neue Phase der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit und damit auch der Terrorismusbekämpfung begonnen. Es hat lange gedauert, bis sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Justiz- und Innenpolitik einigen konnten, da Fragen wie die Asylpolitik, die Verbrechensbekämpfung, die Strafverfolgung, die Vorgehensweise bei Grenzkontrollen und der Umgang mit Terroristen im Zentrum des Konzepts staatlicher Souveränität stehen und sich die Mitgliedstaaten daher zögerlich verhielten, wenn es darum ging, die Kontrolle über den jeweiligen Bereich ganz oder teilweise aufzugeben.¹⁶³ Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus betrifft den Kern des durch Art. 2 EU-Vertrag zu einem fundamentalen Integrationsziel erhobenen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“¹⁶⁴, obwohl die Bestimmungen zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ die Terrorismusbekämpfung nicht zentral behandeln, sondern als Ziel in Art. 29 und 31 Abs. 1 e) EU-Vertrag eher beiläufig nennen.

Um den Sicherheitsverlusten durch den Wegfall der Binnengrenzen gerecht zu werden, wurde die erweiterte Personenfreizügigkeit mit den in Art. 61 a) EG-Vertrag genannten sicherheitsrelevanten Begleitmaßnahmen in Bezug auf die Kontrolle an den Außengrenzen, Asyl, Einwanderung, Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität nach Art. 31 e) EU-Vertrag¹⁶⁵ verknüpft. Titel IV des EG-Vertrages soll verhindern, dass Kriminelle (Terroristen) in das Hoheitsgebiet der EU gelangen. Zur Bekämpfung derjenigen Kriminellen und Terroristen, welche trotz der Maßnahmen nach Titel IV EG-Vertrag in das Hoheitsgebiet der EU gelangen oder sich bereits als europäische Bürger im Hoheitsgebiet der EU befinden, sieht die dritte

¹⁶³ Europäische Kommission- Justiz und Inneres, S. 3.

¹⁶⁴ So schon Monar, S. 136.

¹⁶⁵ Röben, in: Grabitz, Band I, Art. 29 EUV, Rn. 3.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Säule eine polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vor.

Beim „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ handelt es sich aufgrund seiner säulenübergreifenden Natur um ein rechtlich komplexes Gebilde¹⁶⁶. Zum einen gibt es keinen geschlossenen Katalog von Handlungsformen, zum anderen können die Bereiche der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht losgelöst voneinander betrachtet werden, da sie in gegenseitiger Abhängigkeit stehen.

II. Politikbereich der „Außen- und Sicherheitspolitik“ – zweite Säule

Aufgrund seiner internationalen Ausgestaltung betrifft der islamistische Terrorismus neben der inneren Sicherheit auch die äußere Sicherheit der EU. Die Vielzahl der internationalen, auch außerhalb der EU gelegenen Anknüpfungspunkte des terroristischen Netzwerkes macht es unabdingbar, den transnational handelnden islamistischen Terrorismus im Rahmen der EU auch durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu bekämpfen. Wie die Ereignisse vom 11. September 2001 gezeigt haben, ist der islamistische Terrorismus nicht auf Europa beschränkt, sondern agiert weltweit. Die Terroranschläge werden in und außerhalb der EU geplant, vorbereitet und finanziert. Die EU hat häufig betont, dass deshalb ein über die Grenzen der EU hinausgehender Aktionsradius im Kampf gegen den Terrorismus durch eine gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nötig ist¹⁶⁷.

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist in der zweiten Säule der EU geregelt. Durch sie soll vor allem die äußere Sicherheit der EU gestärkt werden. Art. 11 EU-Vertrag enthält die Ziele, welche die EU durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erreichen soll. Dazu gehören „die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union“, „die Stärkung der Sicherheit der Union in allen ihren Formen“, „die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit“, „die Förderung der internationalen Zusammenarbeit“ und „die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Men-

¹⁶⁶ Merli, S. 23.

¹⁶⁷ So u.a. im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Der Kampf gegen den Terrorismus-Bericht zum Gedenken an die Opfer des Terrorismus vom 18.2.2005, S. 10/11.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

schenrechte und Grundfreiheiten“.

Auch wenn die Bekämpfung des Terrorismus nicht ausdrücklich in Art. 11 EU-Vertrag als Vertragsziel genannt ist, ist sie doch diesem Zielkatalog zuzuordnen¹⁶⁸. Insbesondere die Grundziele der „Stärkung der Sicherheit der Union“ und „der internationalen Sicherheit“ betreffen die Bekämpfung des Terrorismus. Denn die Formulierungen dieser zwei Vertragsziele schließen aufgrund ihrer Breite eindeutig auch Bedrohungen durch den internationalen, islamistischen Terrorismus ein¹⁶⁹. Den Grundzielen des Art. 11 EU-Vertrag entsprechend erfordert eine wirksame Bekämpfung des internationalen, über die Grenzen der EU hinausreichenden Terrorismus deshalb auch eine umsichtige Außen- und Sicherheitspolitik der EU, wozu insbesondere die „Förderung der internationalen Zusammenarbeit“ gehört.

1. Intensivierung bi- und multilateraler Kooperationen

Unter den sachlichen Anwendungsbereich der zweiten Säule fallen bi- und multilaterale Kooperationen der EU mit Nicht-EU-Staaten und internationalen Organisationen zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung¹⁷⁰. Von herausragender Bedeutung ist dabei der Einfluss der EU auf multilaterale Prozesse der Vereinten Nationen¹⁷¹ und der G8-Staaten, welche ihrerseits im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten versuchen, den Terrorismus zu bekämpfen¹⁷². Aber auch die Zusammenarbeit mit den USA, der Russischen Föderation und den Partnern in der arabischen und moslemischen Welt ist für die EU spätestens seit den Anschlägen am 11. September 2001 von großer Bedeutung¹⁷³. Neben dem Versuch, eine polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit auf der Grundlage bi- und multilateraler Verträge aufzubauen, ist es wichtig, einen politischen Dialog gerade mit den Ländern und Regionen zu führen, in denen sich der

¹⁶⁸ Regelsberger/Kugelman, in: Streinz, Art. 11 EUV, Rn. 6.

¹⁶⁹ Monar, S. 141.

¹⁷⁰ Vgl. Europäische Kommission – Ein globaler Akteur, S. 5/10; Neisser, S. 232.

¹⁷¹ Hierzu später im Rahmen des Einflusses internationaler Organisationen auf die Terrorismusbekämpfung der EU.

¹⁷² So schon Stein/Meiser, Die Friedenswarte 2001, S. 49.

¹⁷³ So schon Deutscher Bundestag – Terrorismus und innere Sicherheit in Europa, S. 3.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Terrorismus entwickelt¹⁷⁴. Denn erst wenn alle Länder in ein weltweites Sicherheitssystem integriert sind, kann der Kampf gegen den Terrorismus erfolgreich auch weltweit geführt werden.

2. Terrorismusbekämpfung in Krisengebieten

Einen speziellen Aspekt der Terrorismusbekämpfung der EU im Rahmen der GASP bildet die Terrorismusbekämpfung in Krisengebieten. Darunter versteht man die Gewährung aktiver Hilfe zur Terrorismusbekämpfung an Drittstaaten entweder durch polizeiliche oder durch entwicklungspolitische Maßnahmen¹⁷⁵. Hintergrund dieser Politik der EU ist, dass der Zusammenbruch von Staaten eng mit Terrorismus verbunden ist, da diese sogenannten „failed states“ den Terroristen die Möglichkeit bieten, ihre Kräfte zu bündeln, ohne mit Strafverfolgung rechnen zu müssen. In diesen Staaten, wie beispielsweise Afghanistan oder dem Irak, können Terroristen weitgehend ungestört Attentäter rekrutieren, ausbilden und Anschläge vorbereiten. Deshalb ist es Ziel einer effektiven Terrorismusbekämpfung, die staatlichen Strukturen der Staaten zu stabilisieren, in welchen sich Terroristen aufhalten und deren Hoheitsgebiet Terroristen nutzen, um ungestört Anschläge vorzubereiten.

3. Maßnahmen gegen Unterstützerstaaten

Einen dritten speziellen Aspekt der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der GASP bilden Maßnahmen gegenüber Staaten, die den Terrorismus auf irgendeine Art und Weise offen oder verdeckt unterstützen (sog. Unterstützerstaaten)¹⁷⁶. Um gegen Unterstützerstaaten vorzugehen, kann die EU diplomatische, politische und wirtschaftliche Sanktionen und Abschreckungsmaßnahmen in Form von Embargomaßnahmen zu dem Zweck ergreifen, die Unterstützung durch Drittstaaten zu verhindern oder die Mitarbeit im Kampf gegen den Terrorismus zu er-

¹⁷⁴ So schon Deutscher Bundestag – Terrorismus und innere Sicherheit in Europa, S. 3.

¹⁷⁵ Gusy, GA 2005, S. 217.

¹⁷⁶ Stein/Meiser, Die Friedenswarte 2001, S. 50; Richardson, S. 83.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

zwingen.

Ein Embargo ist die wichtigste Form der Wirtschaftssanktionen. Es ist das Verbot eines Hoheitsträgers an seine Wirtschaftssubjekte, mit einem anderen Staat Handelsgeschäfte abzuschließen oder durchzuführen¹⁷⁷. Durch ein Embargo verbietet die EU ihren Mitgliedstaaten, mit dem in Frage stehenden Drittstaat Handelsgeschäfte zu schließen.

Ein Beispiel für ein Embargo, welches sich gegen einen Unterstützerstaat richtete, ist das Libyen-Embargo der EU. Am 29. November 1993 erließ der Rat der EU auf der Grundlage der UN-Resolution 883 die Verordnung (EG) Nr. 3274/93¹⁷⁸, mit der der Gemeinsame Standpunkt 93/614/GASP¹⁷⁹ zur Verhinderung der Versorgung Libyens mit bestimmten Waren und Dienstleistungen¹⁸⁰ umgesetzt wurde. Hintergrund des Embargos waren die Bombenanschläge vom 21. Dezember 1988 und 19. September 1989 auf Flugzeuge, durch die zahlreiche Menschen ums Leben kamen. In den folgenden Jahren erhärtete sich der Verdacht, dass sechs libysche Staatsangehörige für die Sprengstoffattentate verantwortlich waren. Als Libyen auf die Aufforderung Frankreichs, Großbritanniens und der USA zur Zusammenarbeit und Auslieferung der Tatverdächtigen nicht reagierte, erließ der Rat die oben genannte Verordnung¹⁸¹. Rechtsgrundlage für den Erlass solcher Wirtschaftssanktionen ist Art. 301 i.V.m. Art. 60 EG-Vertrag. Art. 301 EG-Vertrag sieht vor, dass die Gemeinschaft tätig werden kann, um die Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern einzuschränken bzw. vollständig einzustellen. Aufgrund dieser Rechtsgrundlage kann die EG Handelsverbote gegen Drittstaaten¹⁸² erlassen, die Ein- und Ausfuhrbeschränkungen in Bezug auf Waren, Dienstleistungen und Kapital umfassen¹⁸³. Im Bereich des Kapital- und Zahlungsverkehrs ist Art. 60 EG-Vertrag *lex specialis* zur

¹⁷⁷ So schon Garçon, S. 23.

¹⁷⁸ ABl. EG Nr. L 295, 1.

¹⁷⁹ ABl. EG Nr. 295, 7.

¹⁸⁰ Zuvor hatte der Rat bereits die Verordnung (EG) Nr. 945/92 erlassen. Diese bezog sich allerdings hauptsächlich auf den Transportsektor und enthielt kein allgemeines Handels- und Dienstleistungsembargo. Vgl. hierzu Kokott, in: Streinz, Art. 301 EGV, Rn. 44; Garçon, S. 103 und 104.

¹⁸¹ Zu sonstigen Maßnahmen in diesem Zusammenhang durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vgl. Garçon, S. 103 und 104.

¹⁸² Zur umstrittenen Frage der Rechtsgrundlage von Sanktionen gegen Einzelpersonen oder Vereinigungen später im Rahmen der Einzelmaßnahmen der EU.

¹⁸³ Bartelt S. 149 ff.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Sanktionsvorschrift des Art. 301 EG-Vertrag, wobei sich die enge Verbindung dieser zwei Vorschriften aus Art. 60 Abs. 1 EG-Vertrag ergibt.¹⁸⁴ Grundlage für Maßnahmen nach Art. 301 EG-Vertrag sind Gemeinsame Standpunkte oder Gemeinsame Aktionen, „die nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen worden sind“.

Handelsembargen stellen insofern eine Besonderheit im Säulensystem der EU dar, als sie nicht nur die Außenpolitik und damit die zweite Säule der EU, sondern auch die Handelspolitik der EG betreffen, welche gemäß Art. 3 Abs. 1 b) EG-Vertrag zu den Grundlagen zur Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes¹⁸⁵ als eines der wichtigsten Ziele der ersten Säule zählt. In der Verbindung von Außen- und Handelspolitik sind Handelsembargen somit eine einmalige Verzahnung zwischen der ersten und zweiten Säule.¹⁸⁶ Damit stellt Art. 11 EU-Vertrag i.V.m. Art. 301 EG-Vertrag bzw. 60 EG-Vertrag eine besondere Handlungsermächtigung dar. Denn über Art. 301 EG-Vertrag bzw. Art. 60 EG-Vertrag können nicht nur die spezifischen außen- und sicherheitspolitischen Instrumente des Art. 12 EU-Vertrag und des Art. 17 EU-Vertrag, sondern auch die außenwirtschaftlichen Instrumente der ersten Säule genutzt werden.¹⁸⁷

4. Handlungsmöglichkeiten

Die Befugnisse bzw. Handlungsformen der zweiten Säule sind in Art. 12 EU-Vertrag aufgezählt. Danach ist die EU befugt, die Ziele des Art. 11 Abs. 1 EU-Vertrag und insbesondere auch das Ziel der Terrorismusbekämpfung durch Bestimmung der Grundsätze und der allgemeinen Leitlinien für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, durch Beschlüsse über gemeinsame Strategien, durch die Annahme gemeinsamer Aktionen, durch die Annahme gemeinsamer Standpunkte und durch den Ausbau der regelmäßigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik zu erreichen. In Verbindung mit Instrumenten der

¹⁸⁴ Bröhmer, in: Calliess, Art. 60 EGV, Rn. 1.

¹⁸⁵ Geiger, Art. 70 EGV, Rn 1.

¹⁸⁶ Sedlaczek, in: Streinz, Art 60 EGV, Rn. 4.

¹⁸⁷ Monar, S. 142.

ersten und dritten Säule liefern diese sicherheitspolitischen Handlungsinstrumente Elemente der Außensteuerung¹⁸⁸.

III. Politikbereich der „Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik“ – erste Säule

Auf den ersten Blick erscheint es zweifelhaft, ob die Terrorismusbekämpfung dem sachlichen Anwendungsbereich der „Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik“ unterfällt. Die Terrorismusbekämpfung ist schließlich nicht das klassische Mittel, um die wirtschaftlichen Ziele der ersten Säule zu fördern und zur Herstellung eines „gemeinsamen Markts“/„Binnenmarkts“ als primäres Ziel der ersten Säule beizutragen.

Tatsächlich hat der islamistische Terrorismus von heute auch Auswirkungen auf Politikbereiche, die der ersten Säule unterfallen, und ist deshalb eine Bedrohung für die Verwirklichung der Ziele der ersten Säule, vor allem des Binnenmarkts. Gemäß Art. 14 Abs. 2 EG-Vertrag umfasst der Binnenmarkt einen „Raum ohne Binnengrenzen“, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen des Vertrages gewährleistet ist. Gemäß Art. 14 Abs. 1 EG-Vertrag ist die EG verpflichtet, dieses Raumkonzept des „Binnenmarkts“ durch erforderliche Maßnahmen zu verwirklichen¹⁸⁹.

Die Terrorismusbekämpfung ist zwar keine ausdrücklich genannte Gemeinschaftsaufgabe, sie unterfällt allerdings, wie bereits am Beispiel der Einwanderung und der Grenzkontrollen gemäß Art. 61 ff. EG-Vertrag aufgezeigt wurde, als Teilbereich anderer Aufgaben der ersten Säule der EU.

Daneben können auch die Bereiche der Verkehrs-, Wirtschafts-, Währungs-, Zahlungsverkehrs-, Außen- oder Binnenwirtschaftspolitik Bezüge zu terrorismusspezifischen Fragestellungen erlangen¹⁹⁰, sodass die Terrorismusbekämpfung in einigen Fällen implizit ausdrück-

¹⁸⁸ Weidenfeld, S. 21.

¹⁸⁹ Durch den Vertrag von Maastricht wurde der Begriff „Gemeinsamer Markt“ durch den Begriff „Binnenmarkt“ ersetzt, welcher nach wie vor das Kernstück der europäischen Integration darstellt; vgl. hierzu Leible, in: Streinz, Art. 14. EGV, Rn. 10 ff.

¹⁹⁰ Gusy, GA 2005, S. 216.

lich genannten Gemeinschaftsaufgaben und somit auch dem sachlichen Anwendungsbereich der ersten Säule („Implied-Powers“) unterfällt.

1. Finanz- und Wirtschaftspolitik

Gemäß den obigen Ausführungen betreffen vor allem außenwirtschaftliche Instrumente der ersten Säule im Rahmen der Terrorismusverhinderungspolitik gegenüber Unterstützerstaaten die Terrorismusbekämpfung durch die EU. Als säulenübergreifendes Instrument der Außenwirtschaft unterfallen die Wirtschaftssanktionen auch dem Politikbereich „Finanz und Wirtschaft“ und damit der ersten Säule, in welcher die Rechtsgrundlagen der Art. 301, 60 EG-Vertrag enthalten sind.

2. Verkehrspolitik

Wesentliche Berührungspunkte weist die Terrorismusbekämpfung mit dem Bereich der europäischen Verkehrspolitik auf. Wie die Anschläge von New York am 11. September 2001 gezeigt haben, stellt der Terrorismus eine Bedrohung des Luftverkehrs dar. Aber auch Bedrohungen anderer Verkehrsträger wie der Seeschifffahrt, der Straße, der Eisenbahn und der Binnenschifffahrt durch Anschläge sind vorstellbar. Damit hat der Terrorismus direkte Auswirkungen auf den Verkehr und vor allem auf die Sicherheit des Verkehrs.

Die Verkehrspolitik stellt gemäß Art. 3 Abs. 1 f) EG-Vertrag und Art. 70 ff. EG-Vertrag eine der gemeinsamen Politiken der EG dar. Der internationale, innergemeinschaftliche Verkehr zählt zu den Grundlagen zur Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes¹⁹¹ als eines der wichtigsten Ziele der EG und ist zugleich Instrument und Gegenstand der Integration¹⁹². Der internationale Verkehr dient vor allem der Verwirklichung der Grundfreiheiten des freien Warenverkehrs und der Freizügigkeit der Personen, aber auch der Verwirklichung der sonstigen Politiken der Gemeinschaft. Dementsprechend hemmen Eingriffe des Terrorismus in den

¹⁹¹ Geiger, Art. 70 EGV, Rn 1.

¹⁹² Boeing, in: Grabitz, Band I, vor Art. 70 EGV, Rn. 1.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Verkehr die Errichtung des Binnenmarktes, in dem gemäß Art. 14 EG-Vertrag der freie Verkehr von Waren und Personen gewährleistet ist. Die Bekämpfung des Terrorismus in Form der Verhinderung von Anschlägen auf den Verkehr dient somit der Verwirklichung der Ziele der ersten Säule und unterfällt ihrem sachlichen Anwendungsbereich.

Gemäß Art. 3 Abs. 1 f) EG-Vertrag unterfällt die Verkehrspolitik als Ziel der EG dem sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts¹⁹³. Art. 80 Abs. 2 EG-Vertrag enthält alle Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft für den See- und Luftverkehr, die für die drei Binnenverkehrsarten in den Artikeln 70 bis 79 EG-Vertrag zu finden sind¹⁹⁴.

Relevant für den Kampf gegen den Terrorismus ist dabei lediglich Art. 71 Abs. 1 c) EG-Vertrag, der zu Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit ermächtigt. Gemäß Art. 80 Abs. 1 und 2 EG-Vertrag i.V.m. Art. 71 Abs. 1 c) EG-Vertrag kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für den Landverkehr, die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind.

Angesichts der Gefahr des Terrorismus für die Luftfahrt und veranlasst durch die Terroranschläge vom 11. September 2001 beschloss die Gemeinschaft gestützt auf die vorgenannte Rechtsgrundlage die Verordnung Nr. 2320/2002 vom 16. Dezember 2002 „zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt“¹⁹⁵. Diese Verordnung wurde durch die Verordnung Nr. 300/2008 vom 9. April 2008¹⁹⁶ ersetzt. Durch diese Verordnungen soll innerhalb der Gemeinschaft der Schutz der Bürger in der Zivilluftfahrt jederzeit gewährleistet werden, indem unrechtmäßige Eingriffe, insbesondere durch Terroristen, verhindert werden.

¹⁹³ Gegenüber den Verkehrsarten des Landverkehrs liegt die Besonderheit der Luft- und Seeschifffahrt in einem starken Drittlandbezug, der sie in besonderem Maße zum Gegenstand der Verkehrspolitik der EU hat werden lassen; vgl. hierzu Geiger, Art. 80 EGV, Rn. 3.

¹⁹⁴ Erdmenger, in: von der Groeben, Art. 80 EGV, Band I, Rn. 6.

¹⁹⁵ ABl. EG Nr. L 355, 1.

¹⁹⁶ ABl. EG Nr. 97, 72. Zum Inhalt dieser Verordnung später im Rahmen der legislativen Einzelmaßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus.

3. Art. 308 EG-Vertrag

Aus dem Umstand, dass im Rahmen der ersten Säule keine ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlagen zur Terrorismusbekämpfung existieren, folgt zwangsläufig die große Bedeutung der Generalermächtigungsnorm des Art. 308 EG-Vertrag als Kompetenznorm zur Lückenschließung. Obwohl im EG-Vertrag keine ausdrückliche Einzelermächtigung zur Terrorismusbekämpfung vorgesehen ist, ergibt sich aus Art. 308 EG-Vertrag für die EG die Möglichkeit zum Tätigwerden zur Bekämpfung des Terrorismus, wenn es zum Zwecke der Zielverwirklichung der ersten Säule notwendig ist. Da die Errichtung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu den Zielen des EG-Vertrages zählt, kann Art. 308 EG-Vertrag ebenfalls ergänzend zur Terrorismusbekämpfung herangezogen werden¹⁹⁷.

4. Handlungsmöglichkeiten

Da im Rahmen der ersten Säule keine ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlagen für die Terrorismusbekämpfung existieren, die Terrorismusbekämpfung sich aber dennoch als Teilbereich dort genannter Politiken darstellt, wird die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der ersten Säule durch den Gebrauch der Befugnisse verwirklicht, welche der EU für diese Politiken zustehen. Im Sinne des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ist die EU deshalb zur Verwirklichung der Terrorismusbekämpfung in diesem Bereich an die in Art. 249 EG-Vertrag genannten Handlungsformen gebunden, nämlich Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme.

IV. „Cross-pillarisation“

Angesichts der säulenübergreifenden Dimension des Terrorismus hat sich in den letzten Jah-

¹⁹⁷ Monar, S. 141; vgl. auch die Ausführungen zur Bekämpfung des Terrorismus durch Sanktionsmaßnahmen im 5. Teil dieser Arbeit unter B.I.1.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

ren die Entwicklung säulenübergreifender Strategien unter dem Stichwort der „cross-pillarisation“ zu einem wichtigen Thema im Rahmen der Terrorismusbekämpfung entwickelt. Unter „cross-pillarisation“ versteht man die parallele Nutzung außenpolitischer Instrumente der zweiten Säule, finanzieller und wirtschaftlicher Instrumente der ersten Säule und innen- und justizpolitischer Instrumente der dritten Säule.¹⁹⁸ Vermischt werden damit die vergemeinschafteten und die intergouvernementalen Politiken, um einen möglichst großen Synergieeffekt zu haben und den Terrorismus so effektiv wie möglich zu bekämpfen.

„Cross-pillarisation“ ergibt sich heutzutage vor allem aus breit angelegten Strategien der EU. Im Kampf gegen den Terrorismus wird ein Ziel vorgegeben, welches mit den Mitteln aller drei oder zumindest zweier Säulen erreicht werden soll.

V. Subsidiaritätsprinzip

Geprägt und beschränkt wird die Tätigkeit der EU im Rahmen der Terrorismusbekämpfung insbesondere auch durch das Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Kompetenzausübungsschranke zugunsten mitgliedstaatlicher Tätigkeit¹⁹⁹ und gibt dementsprechend zwei Kriterien für ein Tätigwerden der EU vor. Zum einen, dass die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, und zum anderen, dass die Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Ebene der EU erreicht werden können.²⁰⁰ Grundlage des Subsidiaritätsprinzips ist für die erste Säule Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag und für die zweite und dritte Säule Art. 2 Abs. 2 EU-Vertrag i.V.m. Art. 5 Abs. 2 EG-Vertrag.

Aufgrund der Notwendigkeit der europäischen Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus wird sich im Zweifelsfall kaum widerlegen lassen, dass Ziele durch Maßnahmen auf Unionsebene „besser erreicht“ werden können. In den einleitenden Erwägungen der einzelnen Maßnahmen findet sich deshalb stets der Hinweis darauf, dass die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und da-

¹⁹⁸ Monar, Integration 2002, S. 184.

¹⁹⁹ Geiger, Art. 5 EGV, Rn. 6.

²⁰⁰ Streinz, in: Streinz, Art. 5 EGV, Rn. 36.

her besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind.

VI. Fazit

Der internationale Terrorismus hat Auswirkungen auf die Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Innen- und Justizpolitik und damit auf alle drei Säulen der EU. Ein eigener Politikbereich der Terrorismusbekämpfung existiert nicht. Deshalb lässt sich die Antiterrorpolitik der EU keinem einzelnen Aufgaben- bzw. Organisationsbereich der EU sachlich zuordnen. Die Säulenstruktur der EU führt dazu, dass sich die Terrorismusbekämpfung als keine eigenständige Gemeinschaftsaufgabe darstellt, sondern sich aus einer Vielzahl von Aufgaben aller drei Säulen zusammensetzt. In der Literatur findet sich deshalb für sie die Bezeichnung als ein Mosaik- oder Fleckenteppich aus unterschiedlichen Organisations-, Handlungs- und Kompetenzformen und -normen²⁰¹.

Obwohl die Bestimmungen des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ die Terrorismusbekämpfung nicht zentral, sondern eher beiläufig in Art. 29 EU-Vertrag behandeln, trifft die Herausforderung des internationalen Terrorismus dennoch den Kern dieses Integrationsziels der EU. Hauptziel des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist es, den Bürgern ein hohes Maß an innerer Sicherheit zu bieten, und gerade die innere Sicherheit wird durch den internationalen Terrorismus gefährdet. Sowohl die Ermächtigungsgrundlagen der Art. 61 ff. EG-Vertrag in der ersten Säule als auch die Ermächtigungsgrundlagen der Art. 29 ff. EU-Vertrag in der dritten Säule betreffen die Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Auch wenn viele Autoren ihre Ausführungen zur Terrorismusbekämpfung durch die EU deshalb auf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ oder nur auf den Bereich der PJZS in Art. 29 ff. EU-Vertrag beschränken, darf nicht übersehen werden, dass auch außerhalb des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der ersten und zweiten Säule Handlungsermächtigungen für den Kampf gegen den Terrorismus existieren.

Die Terrorismusbekämpfung ist ein Politikbereich, in dem die Trennung zwischen äußerer

²⁰¹ Etwa bei Gusy, GA 2005, S. 216.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

und innerer Sicherheit verschimmt²⁰². Deshalb müssen die europäischen Maßnahmen mit anderen außereuropäischen Initiativen koordiniert werden, um höchstmögliche Effektivität zu erreichen. Diesem Erfordernis entsprechend erbringt die EU auch in der zweiten Säule Anstrengungen für ein gemeinsames Sicherheitskonzept gegen den Terrorismus.²⁰³ Außen- und sicherheitspolitische Handlungsermächtigungen der zweiten Säule, die der Stärkung der äußeren Sicherheit dienen, können im Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt werden, da der aktuelle Terrorismus, insbesondere der islamistische Terrorismus, aufgrund seiner Internationalität eine Gefahr für die äußere Sicherheit der EU darstellt und anders als der nationale Terrorismus nicht nur die innere Sicherheit betrifft.

Von großer Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung sind schließlich Finanzsanktionen bzw. Embargen als säulenübergreifendes Instrument der ersten und zweiten Säule. Daneben haben aber auch finanz-, wirtschafts- und verkehrspolitische Handlungsermächtigungen der ersten Säule, die in erster Linie der Herstellung des Integrationsziels des Binnenmarktes dienen, Berührungspunkte mit der Terrorismusbekämpfung. Die Handlungsermächtigungen zur Terrorismusbekämpfung ergeben sich mangels ausdrücklicher Befugnis häufig aus der „Implied Powers“-Lehre und können deshalb auch im Kampf gegen den Terrorismus eingesetzt werden.

D. Die EU und die Terrorismusbekämpfung durch internationale Organisationen

I. Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen spielen bei der weltumspannenden Bekämpfung des Terrorismus als Zusammenschluss von 191 Staaten der Erde und als globale internationale Organisation stets eine führende Rolle und setzen die dafür notwendigen politischen und rechtlichen Maßstäbe auch für die EU.

²⁰² Vgl. die Darstellung bei Glaeßner S. 9.

²⁰³ Vgl. auch Storbeck, Der Kriminalist 2005, S. 263.

1. Die Bedeutung der Vereinten Nationen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen trägt gemäß Art. 1 Nr. 1 UN-Charta die primäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und leistet in dieser Eigenschaft einen entscheidenden Beitrag zur Sicherheit und Stabilität in der Welt. Deshalb gehört die Bekämpfung des Terrorismus als große Gefahr für die internationale Sicherheit zu den wesentlichen Aufgaben der Vereinten Nationen. Dass die Vereinten Nationen diese Aufgabe sehr ernst nehmen, zeigte sich daran, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen bereits am 12. September 2001 mit der Resolution 56/1 und der UN-Sicherheitsrat am 28. September 2001 mit der Resolution 1373 auf die Angriffe in den USA reagierte, diese verurteilte und zu präventiven und repressiven Maßnahmen gegen den Terrorismus aufrief. Jede Maßnahme des internationalen Terrorismus stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar und müsse mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpft werden²⁰⁴. In diesem Zusammenhang wurde ein Ausschuss gegen Terrorismus (UN Counter-Terrorism Committee/CTC), bestehend aus den 15 Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates eingerichtet, um die Umsetzung der UN-Resolution 1373 zu überwachen²⁰⁵.

Weitere terrorismusspezifische Einrichtungen im Rahmen der UN sind das „Taliban/Al-Qaida Sanctions Committee“, welches zur Durchführung der UN-Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 eingerichtet wurde²⁰⁶, und die Abteilung der Terrorismusprävention (Terrorism Prevention Branch/TPB), eingegliedert in das UN-Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensprävention in Wien²⁰⁷. Bereits bestehende Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung wurden nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ergänzt und ausgeweitet²⁰⁸.

²⁰⁴ Zu finden unter www.un.org/Docs/sc/committees/1373/.

²⁰⁵ Siehe hierzu die Homepage des CTC unter <http://www.un.org/sc/ctc/>.

²⁰⁶ Zu finden unter <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>.

²⁰⁷ Zu finden unter <http://www.uncjin.org/CICP/terror/index.htm>.

²⁰⁸ Ein umfassender Überblick zu den Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus ist zu finden unter www.un.org/terrorism/.

2. Einfluss der Vereinten Nationen auf die Terrorismusbekämpfung der EU

Vor dem Hintergrund des Irak-Krieges und der dabei zu Tage getretenen Dissonanzen hat die europäische Kommission in einer Mitteilung an den Rat und das europäische Parlament vom 10. September 2003²⁰⁹ mit dem Titel „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus“ die herausragende Rolle der Vereinten Nationen als „Dreh- und Angelpunkt des multilateralen Systems“ und bei der Bewältigung globaler Herausforderungen betont. Die EU und die Vereinten Nationen beeinflussen sich gegenseitig im Kampf gegen den Terrorismus. Der Einfluss der Vereinten Nationen auf die EU ergibt sich aus der Tatsache, dass sämtliche Mitgliedstaaten der EU zugleich Mitglieder der Vereinten Nationen sind. Resolutionen sind nach Art. 25 UN-Charta für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen bindend. Zur Koordinierung ihrer Durchführungs- bzw. Umsetzungsverpflichtungen können sich die Mitgliedstaaten gemäß Art. 48 Abs. 2 UN-Charta jedoch auch geeigneter internationaler Einrichtungen bedienen und müssen nicht primär einzelstaatlich tätig werden. Diese Möglichkeit nehmen die Mitgliedstaaten der EU zumeist auf europäischer Ebene wahr und setzen UN-Resolutionen durch Maßnahmen im Rahmen der EU um²¹⁰. Die Umsetzung der so wichtigen Resolution 1373 „zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“ erfolgte beispielsweise durch Verabschiedung der gemeinsamen Standpunkte 2001/930/GASP²¹¹ und 2001/931/GASP²¹² sowie der Verordnung (EG) Nr. 2580²¹³ am 27. Dezember 2001.

3. Einfluss der EU auf die Politik der Vereinten Nationen

Die EU beeinflusst die Maßnahmen der Vereinten Nationen, indem sie sich gemäß Art. 302

²⁰⁹ Zu finden unter <http://www.eu-kommission.de/pdf/dokumente/EU%20und%20UN.pdf>.

²¹⁰ Möglich ist dies allerdings nur deshalb, weil die Mitgliedstaaten der EU die zur Umsetzung der Resolutionen erforderlichen Regelungskompetenzen überwiegend schon auf die EU übertragen haben.

²¹¹ ABl. EG, L 344, 90.

²¹² ABl. EG, L 344, 93.

²¹³ ABl. EG, L 344, 70.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

EG-Vertrag an wesentlichen Entwicklungen im Rahmen der Vereinten Nationen beteiligt und als ein starker europäischer Block innerhalb der Vereinten Nationen auftritt. Durch die UN-Resolution 3208 vom 11. Oktober 1974 wurde der EG im Plenum und in den Ausschüssen ein unbeschränkter Beobachterstatus mit Rederecht eingeräumt, der von der Europäischen Kommission und vom Rat der EU wahrgenommen wird²¹⁴.

Zusätzlich beeinflusst die EU die Vereinten Nationen im Rahmen des Sicherheitsrates über die zwei EU-Mitgliedstaaten Großbritannien und Frankreich, die zugleich ständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat sind und so europäische Ideen einbringen können. Geregelt ist diese Einflussnahme auf europäischer Ebene in Art. 19 Abs. 2 S. 1 und 2 EU-Vertrag, wonach sich die Mitgliedstaaten, die zugleich Mitglieder des Sicherheitsrates sind, untereinander abstimmen, die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten und sich „unbeschadet ihrer Verantwortlichkeit aufgrund der UN-Charta für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen“.

II. Terrorismusbekämpfung durch den Europarat

Auf europäischer Ebene wird die Terrorismusbekämpfung schließlich durch den Europarat beeinflusst. Gemäß Art. 303 EG-Vertrag führt die Gemeinschaft jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit dem Europarat herbei. Art. 303 EG-Vertrag statuiert damit eine Pflicht mit dem Europarat zusammen zu arbeiten²¹⁵. Gemäß Art. 1 a) EuRat ist es seine Aufgabe, einen engeren Zusammenschluss der Mitgliedstaaten²¹⁶ zum Schutze und auf der Grundlage der gemeinsamen politischen Ideale herzustellen, also insbesondere der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern. Zu den Aufgaben des Europarates zählt damit auch die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, welcher die Menschenrechte, die Grundfreiheiten und gemeinsamen Werte der europäischen Staaten bedroht. Um seine Aufgaben zu erfüllen, empfiehlt der

²¹⁴ Schmalenbach, in: Calliess, Art. 302 EGV, Rn. 5.

²¹⁵ Schmalenbach, in: Calliess, Art. 303 EGV, Rn. 2.

²¹⁶ Zurzeit umfasst der Europarat gem. Art. 26 EuRat 47 Mitgliedstaaten. Alle Mitgliedstaaten der EU sind zugleich Mitgliedstaaten des Europarates.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

Europarat seinen Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 b) EuRat insbesondere den Abschluss von Übereinkommen²¹⁷. Die wichtigsten terrorismusspezifischen Übereinkommen²¹⁸ sind das Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27. Januar 1977 samt Änderungsprotokoll vom 15. Mai 2003, das Übereinkommen zur Terrorismusprävention vom 16. Mai 2005 und schließlich das Übereinkommen über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 16. Mai 2005.

Im Jahre 2003 wurde durch den Europarat das „Committee of Experts on Terrorism“ (Codexter) für die Koordinierung und Weiterentwicklung der Aktivitäten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ins Leben gerufen, welches im Juni 2004 seine Arbeit aufnahm und seither maßgeblich zur Verwirklichung der obigen Übereinkommen beiträgt²¹⁹.

Diese Übereinkommen zeigen zwar deutlich den Willen des Europarats, einen Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus in Europa zu leisten, sie sind allerdings für die Terrorismusbekämpfung in Europa lediglich von untergeordneter Bedeutung. Grund dafür ist, dass die Übereinkommen des Europarates für seine Mitgliedstaaten nicht bindend sind und es letztlich die souveräne Entscheidung der Mitgliedstaaten ist, den Übereinkommen beizutreten und ihnen so Geltung zu verleihen. Da Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in der Regel in den Kern staatlicher Souveränität eingreifen, sind die oben genannten Übereinkommen, mit Ausnahme des Übereinkommens zur Terrorismusbekämpfung vom 27. Januar 1977²²⁰, mangels Ratifizierung bisher nicht in Kraft getreten.

E. Grund- und Menschenrechte im Rahmen der Terrorismusbekämpfung

Die Möglichkeiten der EU im Rahmen der Terrorismusbekämpfung werden schließlich wesentlich durch die Grund- und Menschenrechte beeinflusst und beschränkt.

²¹⁷ Ausführlich zu Entstehung, Struktur und Verfassung des Europarates Ambos, S. 327 ff.

²¹⁸ Daneben existiert eine Vielzahl verfahrensrechtlicher Übereinkommen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung, vgl. die Aufzählung bei Ambos, S. 367 und 368.

²¹⁹ Hierzu vgl. Homepage des Europarates unter http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Fight_against_terrorism/default.asp.

²²⁰ In Kraft getreten am 4. August 1978.

I. Bindung der EU

Nach Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag achtet die EU die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ihrer Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Gebunden ist die EU bei der Ausgestaltung ihrer Maßnahmen an die in der EMRK und in ihrer Grundrechtecharta verankerten Grund- und Menschenrechte. Die Bindung der EU an die Grund- und Menschenrechte ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 und 2 EU-Vertrag²²¹. Zu beachten ist allerdings, dass es sich dabei nicht um eine unmittelbare Bindung handelt²²². Die in der EMRK und der GRCh verankerten Grund- und Menschenrechte stellen für die EU bislang eine bloße Erkenntnisquelle (EMRK)²²³ bzw. eine Zusammenfassung des in den Mitgliedstaaten gewachsenen grundrechtlichen Acquis und damit das „Konzentrat der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“ (GRCh)²²⁴ dar. In dieser Funktion binden die EMRK und die GRCh die EU indirekt, so dass die EU bei der Ausgestaltung ihrer Maßnahmen die Grund- und Menschenrechte beachten muss.

Nach Art. 6 Abs. 1 EU-Vertrag beruht die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Gemäß Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag achtet die „Union“ die Grundrechte. Die Grundrechtsbindung beschränkt sich damit nicht auf Maßnahmen der ersten Säule, sondern erstreckt sich auch auf Handlungen im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit der „zweiten und dritten Säule“²²⁵, welche den Kernbereich der Terrorismusbekämpfung darstellen.

Die Achtung der Grund- und Menschenrechte bringt die EU häufig in den einführenden Erwägungen zu ihren Maßnahmen zum Ausdruck. Beispielsweise in ihrem Erwägungsgrund Nr. 12 zum Rahmenbeschluss „über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren

²²¹ Ausführlicher hierzu Pechstein, in: Streinz Art. 6 EUV, Rn. 10; Hilf/Schorkopf, in: Grabitz, Band I, Art. 6 EUV, Rn. 46 ff.

²²² Herdegen, S. 38.

²²³ Ehlers, in: Ehlers, S. 30 und 385.

²²⁴ Ehlers, in: Ehlers, S. 392.

²²⁵ Rengeling/Szczekalla, Rn. 276.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

zwischen den Mitgliedstaaten“²²⁶ oder in ihrem Erwägungsgrund Nr. 10 zum Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“²²⁷ verweist sie darauf, dass die jeweilige Maßnahme die Grund- und Menschenrechte und die in Art. 6 EU-Vertrag anerkannten Grundsätze, die auch in der GRCh zum Ausdruck kommen, achtet und dass die Bestimmungen nicht dahingehend ausgelegt werden dürfen, dass sie Grund- und Menschenrechte verletzen.

II. Bedeutung im Rahmen der Terrorismusbekämpfung

Es liegt auf der Hand, dass sich der Großteil der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung auf die Grund- und Menschenrechte auswirken²²⁸. Denn eine effektive Terrorismusbekämpfung kann mit dem Anspruch auf Wahrung der Grund- und Menschenrechte kollidieren. In der Literatur finden sich deshalb auch Stimmen, die sich kritisch zu der Frage der Einhaltung der Grund- und Menschenrechte im Rahmen der Terrorismusbekämpfung durch die EU äußern²²⁹. Für die Terrorismusbekämpfung durch die EU sind die Grund- und Menschenrechte in zweifacher Hinsicht von Bedeutung.

In erster Linie ist die EU im Rahmen der Ausgestaltung der Sicherheit ihrer Bürger an die Grund- und Menschenrechte in Form von Abwehrrechten²³⁰ gebunden und damit verpflichtet, den Bürgern Rechtssicherheit, zu bieten. Daneben zwingen die Grund- und Menschenrechte die EU als Leistungsrechte aber auch dazu, die Menschen in ihrem Hoheitsgebiet aktiv zu schützen und ihnen Sicherheit zu bieten. Insofern lassen sich aus den Grund- und Menschenrechten Schutzpflichten der EU ableiten, welche die EU verpflichten, rechtswidrige Eingriffe Dritter in die geschützte Rechtssphäre Privater zu verhindern²³¹. Die EU hat die Pflicht, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen und den europäischen Bür-

²²⁶ ABl. EG Nr. L 190, 1.

²²⁷ ABl. EG Nr. L 164, 1.

²²⁸ Beispielsweise Sanktionsmaßnahmen gegen terrorismusverdächtige Personen. Ausführlich hierzu in Teil 5.

²²⁹ U.a. Heinz/Arendt in den Studien des Deutschen Instituts für Menschenrechte; Rengeling/Szczekalla.

²³⁰ Rengeling/Szczekalla, Rn. 267.

²³¹ Streuer, S. 191 ff.

3. Teil: Grundlagen der EU-Terrorismusbekämpfung

gern die tatsächliche Erfüllung ihrer Pflichten zu gewährleisten²³². Vor allem aus Art. 2 EMRK hat der EuGHMR wiederholt positive Pflichten auch bezüglich der Bekämpfung des Terrorismus abgeleitet²³³.

Diesen beiden Aufgaben hat sich die EU durch das in Art. 2 Spstr. 4 EU-Vertrag erklärte Ziel der Schaffung eines „Raumes der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ selbst verpflichtet. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es gerade im Rahmen der Terrorismusbekämpfung die Aufgabe der EU und ihrer Mitgliedstaaten, einen „gesunden Mittelweg“ zwischen Sicherheit und der Achtung der Menschenrechte zu finden, wobei ein Mehr an Sicherheit häufig mit einer Einschränkung der Grund- und Menschenrechte potentieller Terroristen und vor allem unschuldiger Bürger insbesondere durch präventives Handeln einhergeht.

Zumeist sind es Vorfeldmaßnahmen, die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zu Eingriffen²³⁴ in die Grund- und Menschenrechte der Betroffenen und zu einer Abwägung im Einzelfall führen²³⁵. Dabei können Eingriffe gerechtfertigt sein, wenn sie geeignet und notwendig sind und bei einer Abwägung das Bedürfnis an Sicherheit die Einbuße an Freiheit überwiegt. Zu beachten bleibt jedoch, dass es einen Kernbestand von Menschenrechten (sog. absolute Rechte) gibt, in den unter keinen Umständen eingegriffen werden darf²³⁶. Zu diesem Kernbereich gehören insbesondere das Verbot der Folter und der unmenschlichen Behandlung gemäß Art. 3 EMRK und Art. 4 GRCh²³⁷.

²³² Europäisches Parlament, S. 4.

²³³ Vgl. Szczekalla, S. 730 m.w.N.

²³⁴ Eine Gefährdung ergibt sich insbesondere für den Schutz personenbezogener Daten gem. Art. 8 EMRK sowie gem. Art. 7 und 8 GRCh. Vgl. hierzu Rengeling/Szczekalla, Rn. 685 m.w.N.

²³⁵ Vgl. hierzu Reinle, S. 136-139.

²³⁶ So schon Heinz in einem Interview unter <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/terror/heinz.shtml>.

²³⁷ EuGH Rs. C-112/00 (Schmidberger/AU), Urteil vom 12. Juni 2003; Rengeling/Szczekalla, Rn. 566, 584; Jarass, S. 136; Meyer, Art. 4 GRCh, Rn. 21.

4. Teil: Institutionelle Strukturen der Terrorismusbekämpfung

Wahrgenommen werden die der EU zugewiesenen Handlungsermächtigungen, Befugnisse und Aufgaben des EG- und EU-Vertrages zur Erreichung der Zielbestimmungen von den Institutionen der EU. Die vier zentralen gesetzgebenden Akteure der EU sind der Europäische Rat gemäß Art. 4 EU-Vertrag, der Rat der EU gemäß Art. 202 ff. EG-Vertrag, die Europäische Kommission gemäß Art. 211 ff. EG-Vertrag und das Europäische Parlament gemäß Art. 189 ff. EG-Vertrag²³⁸. Diese Institutionen erlassen in besonderen Verfahren entsprechend ihrer Kompetenzen die Rechtsakte der EU und schaffen auf diesem Wege in den Politikbereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindliches gemeinschaftliches Recht. Im Säulensystem der EU werden diese Institutionen im Rahmen aller drei Säulen tätig. Unterschiede zwischen der Tätigkeit im Rahmen der EG und den intergouvernementalen Politiken bestehen allerdings in der Verteilung der Befugnisse zwischen dem Europäischen Rat, dem Rat der EU, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission²³⁹. Als zentrale Aufgabe der EU spielt die Terrorismusbekämpfung im Rahmen der Tätigkeit aller vier Institutionen eine bedeutende Rolle.

Neben diesen institutionell tätigen Organen der EU wird die Terrorismusbekämpfung durch operativ tätige Akteure bestimmt. Dies sind insbesondere die europäische Polizeibehörde Europol, Eurojust als europäische Justizbehörde, sonstige Gemeinschaftsagenturen, gemeinsame Ermittlungsgruppen, das Europäische Justizielle Netz und der Koordinator für Terrorismusbekämpfung. Hauptaufgabe dieser operativen Unionseinrichtungen ist es insbesondere, im Rahmen ihrer Kompetenzen die operativen Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten zu koordinieren.

²³⁸ Die sonstigen Verfassungsorgane der EU sind der EuGH und der Europäische Rechnungshof. Diese haben allerdings im Rahmen der Terrorismusbekämpfung keine Bedeutung.

²³⁹ Hierzu vgl. die Ausführungen zur Säulenstruktur der EU im 3. Teil dieser Arbeit unter B.I.

A. Terrorismusbekämpfung durch die Organe der EU

I. Terrorismusbekämpfung durch den Europäischen Rat

Im politischen System der EU nimmt der Europäische Rat eine rechtliche Sonderstellung ein. Gemäß Art. 4 Abs. 2 S. 1 EU-Vertrag setzt er sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission zusammen, so dass sowohl einzelstaatliche Interessen als auch das Gemeinschaftsinteresse Einfluss auf die Formulierung der politischen Leitlinien nehmen können²⁴⁰. Gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 13 EU-Vertrag obliegt es dem Europäischen Rat, der EU die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festzulegen. Häufig geschieht dies durch die Erteilung von „Mandaten“²⁴¹ in Form von politischen Grundsatzentscheidungen durch die Formulierung von Richtlinien, Aufträgen, Zeitplänen und konkreten Zielen für die Arbeit des Rates der EU und der Europäischen Kommission²⁴².

Die Leitungsaufgabe des Europäischen Rates bezieht sich auf alle drei Säulen der EU, die EG, die GASP und die PJZS. Dies gilt, obwohl der Europäische Rat in den Art. 29-42 EU-Vertrag und im Rahmen der ersten Säule nicht ausdrücklich genannt wird²⁴³. Er ist damit das politische Dachorgan, unter dem die drei Säulen der EU platziert sind und die er so auf oberster Ebene miteinander verknüpft.

Unabhängig von Einzelbestimmungen legt dieses Gremium die grundlegenden Leitlinien der gemeinschaftlichen Politik in den verschiedenen Politikfeldern fest, überprüft regelmäßig die erzielten Fortschritte, trifft wichtige Personalentscheidungen, verabschiedet gemeinsame Strategien und gibt gemäß Art. 13 EU-Vertrag die Richtung der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik vor. Tagespolitische Einzelfragen gehören nicht zum Aufgabenbereich des Europäischen Rates.

Auf seiner Sondertagung am 21. September 2001 hat sich der Europäische Rat als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 speziell mit der Terrorismusbekämpfung beschäf-

²⁴⁰ Müller-Graff, in: Festschrift für Ulrich Everling, S. 935.

²⁴¹ Röben, in: Grabitz, Band I, Art. 36 EUV, Rn. 17.

²⁴² Vgl. dazu die Homepage des Europäischen Rates unter http://europa.eu.int/european_council/index_de.htm.

²⁴³ Pechstein, in: Streinz, Art. 4 EUV, Rn. 2; Haratsch/König/Pechstein, Rn. 1145.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

tigt und damit zum Ausdruck gebracht, dass für ihn die Terrorismusbekämpfung durch die EU zu einer bedeutsamen Frage geworden ist, welche gemeinsame Strategien der Mitgliedstaaten im Rahmen der EU bedarf. Seitdem beschäftigt sich der Europäische Rat bei nahezu jedem seiner halbjährlichen Treffen mit der Terrorismusbekämpfung²⁴⁴ und fordert weitere Entwicklungen auf diesem Gebiet.

II. Terrorismusbekämpfung durch den Rat der EU

Der Rat der EU besteht gemäß Art. 203 EG-Vertrag aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln. Eine allgemeine Aufgabenumschreibung enthält Art. 202 EU-Vertrag. Danach obliegen dem Rat der EU die Rechtssetzung und die Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Weitere Zuständigkeiten ergeben sich insbesondere aus Art. 300, 310 EG-Vertrag und Art. 13 EU-Vertrag.

Nach Art. 300, 310 EG-Vertrag ist der Rat der EU für den Abschluss von Abkommen zwischen der Gemeinschaft einerseits und Drittstaaten oder internationalen Organisationen andererseits zuständig. Nach Art. 13 Abs. 3 EU-Vertrag wird der Rat der EU in die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates eingebunden²⁴⁵. Danach empfiehlt er dem Europäischen Rat gemeinsame Strategien und führt diese selbst durch. Diese Aufgabe ist insbesondere für die Terrorismusbekämpfung von großer Bedeutung, da gerade auf diesem Gebiet aufgrund der säulenübergreifenden Bedeutung des Terrorismus das gemeinsame Vorgehen in Strategien und Plänen festgehalten wird²⁴⁶. Im Rahmen der dritten Säule bedient er sich dabei insbesondere des Planungsinstruments der Aktionspläne und macht dadurch, zumeist nach Aufforderung durch den Europäischen Rat, säulenübergreifende sachproblemorientierte Lösungsvorschläge²⁴⁷ zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung²⁴⁸.

²⁴⁴ Vgl. u.a. Schlussfolgerungen zum Treffen am 15./16. Dezember 2005 (15914/1/05 REV 1) und zum Treffen am 16./17. Juni 2005 (10255/1/05 REV 1).

²⁴⁵ Kaufmann-Bühler/Meyer-Landrut, in: Grabitz, Band I, Art. 13 EUV, Rn. 11.

²⁴⁶ Hierzu ausführlich später im 5. Teil dieser Arbeit.

²⁴⁷ Röben, in: Grabitz, Band I, Art. 34 EUV, Rn. 6.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

Es gibt keine ständigen Ratsmitglieder, vielmehr tagt der Rat in verschiedener personeller und fachlicher Zusammensetzung. Je nach Beratungsgegenstand tritt der Rat der EU mit unterschiedlichen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, in der Regel mit den für die einschlägigen Beratungsgegenstände zuständigen Ministern. Daraus resultieren die sogenannten Ratsformationen, in denen die unterschiedlichen Themen behandelt werden. Aus der Anlage I zur Geschäftsordnung des Rates der EU ergeben sich folgende Ratsformationen:

1. „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“
2. „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN)
3. „Justiz und Inneres“
4. „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“
5. „Wettbewerbsfähigkeit“
6. „Verkehr, Telekommunikation und Energie“
7. „Landwirtschaft und Fischerei“
8. „Umwelt“
9. „Bildung, Jugend und Kultur“

Aufgrund seiner säulen- und politikbereichsübergreifenden Dimension kann der Terrorismus nicht einer Ratsformation zugeordnet werden, sondern fällt in die Aufgabenbereiche mehrerer Ratsformationen. So beschäftigen sich der „Rat für Allgemeine Angelegenheiten“, der „Rat für Wirtschaft und Finanzen“, der Rat für „Justiz und Inneres“ und der „Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie“ mit der Terrorismusbekämpfung. Es existiert also kein spezieller „Rat für Terrorismusbekämpfung“. Es gibt jedoch Terrorismusarbeitsgruppen, die sich speziell mit der Terrorismusbekämpfung beschäftigen²⁴⁹. Zu nennen sind hierbei insbesondere die Terrorismusarbeitsgruppen „TWG“ und „COTER“.

„TWG“ ist die Terrorismusarbeitsgruppe des Rates der Innen- und Justizminister. Sie hat eine operationelle Ausrichtung technischer Art und beschäftigt sich in erster Linie mit Fragen des Austauschs polizeilicher Techniken, Definitionen von bewährten Verfahren usw. Die Arbei-

²⁴⁸ Zur Abgrenzung Leitlinien-Gemeinsame Strategien vgl. Haratsch/König/Pechstein, Rn. 1123.

²⁴⁹ Eine Liste über die Arbeitsgruppen im Rahmen des Rates der EU enthält das Ratsdokument 8605/06 „Vorbereitungsgremien des Rates“.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

ten der Arbeitsgruppe „TWG“ im Rahmen der dritten Säule werden über den sog. „Art. 36-Ausschuss“ (CATS) und den „Ausschuss der ständigen Vertreter“ (COREPER) dem Europäischen Rat vorgelegt. Gemäß Art. 36 Abs. 1 S. 2 EU-Vertrag hat der „Art. 36-Ausschuss“ die Aufgabe, auf Ersuchen des Europäischen Rates oder von sich aus Stellungnahmen an den Europäischen Rat zu richten und zur Vorbereitung der Arbeiten des Europäischen Rates in den in Art. 29 EU-Vertrag genannten Bereichen beizutragen, also insbesondere auch zur Bekämpfung des Terrorismus.

„COTER“ ist ein diplomatisches Gremium und eine Terrorismusarbeitsgruppe des die Außenminister zusammenführenden Rates „Allgemeine Angelegenheiten“. Die Aufgabe von „COTER“ ist es, sich mit Fragen des Terrorismus aus politischer Sicht auseinanderzusetzen, die politische Debatte vorzustrukturieren und die Terrorismuslisten der EU.²⁵⁰ zu erstellen. Um diese Aufgabe zu erfüllen, bereitet „COTER“ strategische Beschlüsse der Innen-, Justiz- und Außenminister der Mitgliedstaaten vor. Die Arbeiten der Arbeitsgruppe „COTER“ führen über das „Politische und Sicherheitspolitische Komitee“ (PSK) gemäß Art. 25 EU-Vertrag und den „Ausschuss der ständigen Vertreter“ zum Rat „Allgemeine Angelegenheiten“. Eine besondere Rolle kommt im Rahmen der Terrorismusbekämpfung damit dem „Rat für Allgemeine Angelegenheiten“ zu, welcher zur Behandlung der fach- und ressortübergreifenden Fragen eingerichtet wurde.²⁵¹ Ihm obliegt es im Interesse der Kohärenz und Kontinuität, die vielfältigen Aktivitäten der Räte zur Terrorismusbekämpfung zu koordinieren und zusammenzuführen.

III. Terrorismusbekämpfung durch die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission besteht gemäß Art. 213 EG-Vertrag aus 20 Mitgliedern, den sogenannten Kommissaren, welche stets von den Mitgliedstaaten für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt werden. Ihr unterstehen verschiedene Generaldirektionen und Dienste für die interne Organisation und die jeweiligen Politikbereiche der EU. Die 36 Generaldirektionen

²⁵⁰ Genauer zu den Terrorismuslisten im 5. Teil dieser Arbeit im Rahmen der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

²⁵¹ Vgl. Borchardt, Rn. 202.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

der EU sind vergleichbar mit nationalen Ministerien. Sie bilden mit über 17.000 Beamten den eigentlichen Apparat der Kommission. Geleitet wird jede Generaldirektion von einem Generaldirektor.

Für die Terrorismusbekämpfung zuständig ist die Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ unter der derzeitigen Leitung von Generaldirektor Jonathan Faull, die ihr nachgeordnete Direktion D/1 "Bekämpfung von Terrorismus, Menschenhandel und Ausbeutung: Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung" unter der Leitung von Joaquim Nunes de Almeida²⁵² und Franco Frattini, dem Vizepräsident der Europäischen Kommission mit dem Geschäftsbereich Justiz, Freiheit und Sicherheit²⁵³.

Hauptaufgabe der Europäischen Kommission ist gemäß Art. 211 EG-Vertrag die Weiterentwicklung und Ausweitung der Gemeinschaftspolitiken. Zu diesem Zweck besitzt sie ein Initiativrecht und vereinzelte Rechtssetzungsbefugnisse.

Da die Politiken der für die Terrorismusbekämpfung wichtigen zweiten und insbesondere dritten Säule kompetentiell noch von den Mitgliedstaaten selbst getragen werden, sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission an den Rechtsakten zur Terrorismusbekämpfung jedoch eingeschränkt. Die Europäische Kommission besitzt dort, anders als im Rahmen der ersten Säule, keine Rechtssetzungsbefugnisse und verfügt nicht über das Initiativmonopol, welches ihr im Rahmen der ersten Säule zusteht. Das Initiativrecht teilt sie sich deshalb im Rahmen der zweiten und dritten Säule gemäß Art. 42 EU-Vertrag mit den Mitgliedstaaten der EU.

Dennoch leistet die Europäische Kommission durch eine Vielzahl legislativer Vorschläge ihrer Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ einen wesentlichen Beitrag zur Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU und trägt maßgeblich zur Entwicklung der Terrorismusbekämpfung bei, indem sie dafür sorgt, dass die vom Europäischen Rat vorgegebenen Leitlinien und Strategien umgesetzt werden. Im Rahmen dieser Aufgabe koordiniert sie die unterschiedlichen Politikbereiche der drei Säulen, welche von der Terrorismusbekämpfung betroffen sind, und trägt damit zur bestmöglichen Berücksichtigung der säulenübergreifenden Di-

²⁵² Vgl. hierzu die Homepage der Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ unter http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/index_de.htm.

²⁵³ Mehr zur Person Franco Frattini unter http://ec.europa.eu/commission_barroso/frattini/index_de.htm.

mension der Terrorismusbekämpfung bei²⁵⁴.

IV. Terrorismusbekämpfung durch das Europäische Parlament

Eine für die Terrorismusbekämpfung lediglich untergeordnete Rolle spielt das Europäische Parlament. Gerade im Rahmen der für die Terrorismusbekämpfung so wichtigen dritten Säule ist die institutionelle Einbindung des Europäischen Parlaments nur sehr schwach ausgeprägt. Gemäß Art. 39 EU-Vertrag wird das Europäische Parlament vor Erlass einer Maßnahme lediglich angehört und kann eine Stellungnahme abgeben, welche gebührend berücksichtigt werden muss.

Daneben ist es über die Arbeiten innerhalb der dritten Säule regelmäßig zu unterrichten und kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat richten. Dazu arbeitet das Europäische Parlament selbst präventive und repressive Maßnahmen der Institutionen der EU gegen den Terrorismus aus²⁵⁵. Wahrgenommen wird diese Aufgabe von den Ausschüssen, welche an entsprechenden Maßnahmen mitwirken oder solche entwickeln. Von den 20 Ausschüssen²⁵⁶ beschäftigt sich insbesondere der Ausschuss für „bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres“ mit der Terrorismusbekämpfung und der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Justiz und Polizei. Im Rahmen der zweiten Säule thematisch betroffen ist aber auch der Ausschuss für „Auswärtige Angelegenheiten“.

B. Europaweite Unionseinrichtungen zur Terrorismusbekämpfung

Neben den Organen der EU, welche den Terrorismus durch legislative Maßnahmen bekämpfen, existieren auf EU-Ebene Einrichtungen, die gegen den Terrorismus durch operative Maß-

²⁵⁴ Beispielsweise muss das Programm zur Verbesserung des Schutzes der Verkehrsinfrastruktur vor terroristischen Anschlägen mit der Verkehrspolitik abgestimmt werden.

²⁵⁵ Lehne, Schriften zur Europäischen Integration 2002, S. 20.

²⁵⁶ Ein Überblick über die Ausschüsse des Europäischen Parlaments ist zu finden unter:
<http://www.europarl.de/parlament/organisation/ausschuesse.html>.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

nahmen vorgehen. Da diese Unionseinrichtungen selbst durch legislative Maßnahmen der bereits genannten Organe ins Leben gerufen wurden, können sie auch als Teil der Terrorismusbekämpfung durch die Organe der EU und damit als verlängerter Arm der Organe der EU betrachtet werden.

I. Terrorismusbekämpfung durch Europol

Als wichtigstes Strukturelement der Terrorismusbekämpfung ist Europol, die mittlerweile über 500 Mitarbeiter²⁵⁷ umfassende europäische Polizeibehörde mit Sitz in Den Haag zu nennen. Europol kommt bei der Terrorismusbekämpfung eine besondere Bedeutung zu. Am 26. Juli 1995 wurde das Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol-Übereinkommen)²⁵⁸ geschlossen, auf dessen Grundlage Europol als eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet wurde²⁵⁹. Aus Art. K.1. Nr. 9 EU-Vertrag a. F. ging bereits hervor, dass Europol neben der Bekämpfung sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität insbesondere auch der polizeilichen Zusammenarbeit „zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ dienen würde. Seine Arbeit nahm Europol zum 1. Juli 1999 auf²⁶⁰, nachdem das Ratifizierungsverfahren abgeschlossen war und das Europol-Übereinkommen am 1. Oktober 1998 in Kraft getreten ist.

Die Zuständigkeit von Europol für die Bekämpfung des Terrorismus folgt zunächst aus Art. 2 Abs. 1 des Europol-Übereinkommens. Danach hat Europol das Ziel, im Hinblick auf die Verhütung und die Bekämpfung des Terrorismus die Leistungsfähigkeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und ihre Zusammenarbeit zu verbessern. Das Mandat für die Terrorismusbekämpfung ist Europol gemäß Art. 2 Abs. 2 des Europol-Übereinkommens in Verbindung mit dem Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Erteilung des Auftrags an Europol²⁶¹ ausdrücklich erteilt worden. Daraus folgt für Europol die Aufgabe, sich mit Strafta-

²⁵⁷ Vgl. die Homepage von Europol unter: <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=faq>.

²⁵⁸ ABl. EG Nr. C 316, 1.

²⁵⁹ Vorstufe war das die 1993 durch eine Ministervereinbarung gegründete sog. Europol-Drogenstelle (EDS).

²⁶⁰ Vgl. ABl. EG Nr. C 185, 1: Mitteilung der Kommission betreffend die Tätigkeitsaufnahme von Europol.

²⁶¹ ABl. EG Nr. C 26, 6.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

ten zu befassen, die im Rahmen von terroristischen Handlungen gegen Leben, körperliche Unversehrtheit und persönliche Freiheit sowie gegen Sachen begangen wurden oder begangen werden könnten. Notwendig war dies, da das Mandat gemäß Art. 2 Abs. 2 Europol-Übereinkommen zunächst nicht die Terrorismusbekämpfung umfasste. Mit dem Beschluss hat der Rat von der Möglichkeit in Art. 2 Abs. 2 Europol-Übereinkommen Gebrauch gemacht, Europol schon vor Ablauf einer Zweijahresfrist, in welcher sich Europol mit anderen Kriminalitätsbereichen befassen sollte, den Auftrag zur Terrorismusbekämpfung zu erteilen.

Weiter ausgedehnt wurde das Mandat von Europol durch eine Empfehlung des Rates vom 9. Dezember 1999 bezüglich der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Finanzierung von terroristischen Gruppierungen²⁶². Danach sollten die Mitgliedstaaten den Informationsaustausch erweitern und Europol in die Zusammenarbeit einbeziehen.

Schließlich hat der Rat der EU am 6. Dezember 2001 beschlossen²⁶³, dass Europol die im Anhang zum Europol-Übereinkommen aufgeführten schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität bekämpfen kann, soweit die Ziele von Europol im Sinne des Art. 2 Abs. 1 des Europol-Übereinkommens gewahrt werden.

Eingeschränkt wird die Tätigkeit von Europol durch Art. 2 Abs. 1 Europol-Übereinkommen. Danach ist Europol nur dann zuständig „sofern tatsächliche Anhaltspunkte für eine kriminelle Organisationsstruktur vorliegen und (...) zwei oder mehr Mitgliedstaaten in einer Weise betroffen sind, die aufgrund des Umfangs, der Bedeutung und der Folgen der strafbaren Handlungen ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten erfordert“. Die Tätigkeit von Europol ist damit auf Kriminalitätsbereiche mit grenzüberschreitendem Bezug, wie insbesondere auch den internationalen Terrorismus, beschränkt²⁶⁴. Mit dieser Formulierung wird das Subsidiaritätsprinzip bekräftigt und im Hinblick auf den Terrorismus nicht nur die Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Bezugs terroristischer Aktivitäten gefordert, sondern auch die Notwendigkeit des Betroffenseins mehrerer Staaten²⁶⁵.

Aufgabe von Europol ist es, die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

²⁶² ABl. EG Nr. C 373, 1.

²⁶³ ABl. EG Nr. C 362, 1.

²⁶⁴ Zur Internationalität des Terrorismus vgl. die obigen Ausführungen betreffend die Notwendigkeit der Terrorismusbekämpfung durch die EU im 2. Teil dieser Arbeit.

²⁶⁵ Ausführlicher hierzu Warg, S. 72.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

bei der Bekämpfung aller schwerwiegenden Formen internationaler Kriminalität zu verbessern. Dazu soll Europol gemäß Art. 3 des Europol-Übereinkommens den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten durch Sammeln und Analysieren von Informationen erleichtern und so konkrete Erkenntnisse über mögliche Bedrohungsszenarien gewinnen. Europol informiert die Mitgliedstaaten der EU und seine Kooperationspartner umgehend über die neuen Erkenntnisse, damit möglichst frühzeitig geeignete Schutz- oder Strafverfolgungsmaßnahmen ergriffen werden können. Ferner unterstützt Europol laufende nationale Ermittlungsverfahren und kann Verbindungen zu anderen Ermittlungen auf europäischer oder internationaler Ebene herstellen, die die nationale Behörde nicht erkennen konnte²⁶⁶. Die Übermittlung und Entgegennahme der Daten erfolgt gemäß Art. 4 Europol-Übereinkommen durch eine nationale Stelle. Für Deutschland ist dies gemäß § 1 Nr. 1 EuropolG das Bundeskriminalamt.

Vorgaben für Europol enthält neben dem Europol-Übereinkommen auch der EU-Vertrag in Art. 29 ff. Aus Art. 29 Abs. 2 EU-Vertrag ergibt sich die Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung. Art. 30 Abs. 1 EU-Vertrag enthält Vorgaben zur polizeilichen Zusammenarbeit, Art. 30 Abs. 2 EU-Vertrag Vorgaben für die weitere Entwicklung von Europol²⁶⁷.

Eine zusätzliche Stärkung seines Aufgabenbereichs erfuhr Europol schließlich nach den Anschlägen vom 11. September 2001, als von den Justiz- und Innenministern der Mitgliedstaaten in einer außerordentlichen Sitzung eine eigene Terrorismusbekämpfungsabteilung, das sogenannte „Counter Terrorism Unit“, ins Leben gerufen wurde²⁶⁸. Diese Task Force hat ihre Arbeit am 15. November 2001 aufgenommen und setzt sich zusammen aus den Mitarbeitern von Europol und den Verbindungsbeamten der Mitgliedstaaten. Die Verbindungsbeamten stammen aus den auf Terrorismusbekämpfung spezialisierten Einheiten sowie aus den Nachrichtendiensten²⁶⁹. Die Aufgabe dieser "Spezialeinheit" ist mit der allgemeinen Aufgabe von Eu-

²⁶⁶ Zur justiziellen Einbindung und Kontrolle von Europol vgl. Gleß, NStZ 2001, S. 624 ff.

²⁶⁷ Zur Frage des Verhältnisses zwischen Europol-Übereinkommen und EU-Vertrag vgl. u.a. Korrell S. 41 ff.; Petri S. 65 ff.

²⁶⁸ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20. September 2001. Zu finden unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85097.pdf.

²⁶⁹ Vgl. den Europol Annual Report 2001. Zu finden unter: <http://www.europol.eu.int>.

ropol vergleichbar, wobei sich die Tätigkeit auf die Bekämpfung des Terrorismus beschränkt. Daneben wurden zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten im Rahmen von Europol verschiedene Programme entwickelt. Zu nennen sind in erster Linie das „Counter Terrorism Program“ und das „Counter Proliferation Program“. Unterstützt werden diese Programme durch das „Networking Program“, das „Preparedness Program“ und das „Training and Education Program“²⁷⁰.

II. Terrorismusbekämpfung durch Eurojust

Teilweise parallel zur polizeilichen Zusammenarbeit hat sich die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt. In den Bereichen Terrorismus, organisierte Kriminalität und Korruption nutzen die Straftäter, wie bereits erörtert, grenzüberschreitend und gezielt die Unterschiede in den nationalen Strafgesetzen und Strafprozessordnungen.

Durch Beschluss²⁷¹ des Rates vom 28. Februar 2002²⁷² wurde die Einrichtung Eurojust in Den Haag geschaffen, um die Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der im Europol-Übereinkommen bezeichneten Straftatbestände zu koordinieren²⁷³. Zu diesem Zweck ergreift Eurojust auf Ebene der EU Maßnahmen, die eine optimale Koordinierung von grenzüberschreitenden Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen erleichtern sollen. Eurojust kann die Aufnahme von Ermittlungen und Strafverfolgung in dem Mitgliedsstaat veranlassen, in dem aufgrund der gesammelten Informationen und Daten der kriminelle Organisationsschwerpunkt ausgemacht wird. Eurojust soll für einen zügigen Auskunfts- und Informationsaustausch zwischen den Staatsanwaltschaften sorgen und dazu beitragen, dass nebeneinander herlaufende Ermittlungsverfahren vermieden werden, zeitraubende Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten abgekürzt und Ermitt-

²⁷⁰ Zu finden auf der Homepage von Europol unter www.europol.europa.eu/index.asp?page=publ_terrorism.

²⁷¹ Zu Vor- und Nachteilen eines Beschlusses gegenüber einem Übereinkommen vgl. Milke, S. 280.

²⁷² ABl. EG Nr. L 63, 1.

²⁷³ Vorläufer von Eurojust war Pro-Eurojust, eine vorläufige Stelle zur justiziellen Zusammenarbeit mit Sitz in Brüssel, welche durch Ratsbeschluss vom 14. Dezember 2000 (ABl. EG Nr. L 324, 2) gegründet wurde.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

lungsmaßnahmen zielgerecht abgestimmt werden.²⁷⁴ Im Rahmen seiner Initiativ- und Vorschlagsbefugnisse nach Art. 6 a) und 7 a) des Beschlusses „zur Errichtung von Eurojust“ kann Eurojust die Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsteams anregen und Koordinierungstreffen zwischen den nationalen Ermittlungsbehörden und Europol vermitteln.

III. Terrorismusbekämpfung durch FRONTEX

In der Literatur zur Terrorismusbekämpfung durch die EU und in den Rechtsakten der EU selbst²⁷⁵ werden im Wesentlichen nur die zwei EU-Agenturen Europol und Eurojust als Einrichtungen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und insbesondere des Terrorismus genannt. Unstrittig sind diese die bekanntesten und für die Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU bedeutsamsten EU-Agenturen. Darüberhinaus ist eine weitere EU-Agentur²⁷⁶ zu nennen, die sich ebenfalls, wenn auch nicht in demselben Umfang, mit der Bekämpfung des Terrorismus beschäftigt. Es handelt sich dabei um die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX mit Sitz in Warschau.

FRONTEX wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004²⁷⁷ errichtet und hat am 1. Januar 2005 ihre Arbeit aufgenommen. Der Kampf gegen die terroristische Bedrohung ist zwar nicht die Hauptaufgabe der Europäischen Grenzschutzagentur, dennoch haben einige Projekte direkten oder indirekten Einfluss auf die Terrorismusbekämpfung der Mitgliedstaaten.

Die Grenzschutzpolitik zielt vor allem auf die Sicherheit der Außengrenzen der EU. Durch sie versucht die Europäische Grenzschutzagentur zu verhindern, dass Terroristen und Mitglieder der organisierten Kriminalität, welche eine Gefahr für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ darstellen, in das Hoheitsgebiet der EU eindringen. Hierzu unterstützt die Europäische Grenzschutzagentur die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, indem sie Koopera-

²⁷⁴ Vgl. hierzu auch v. Bubnoff, ZEuS 2002, S. 206.

²⁷⁵ Beispielsweise im Beschluss des Rates der EU vom 20. September 2005 „über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“, zu finden im ABl. EG Nr. L 253, 22.

²⁷⁶ Ein Überblick über die EU-Agenturen ist zu finden unter: http://europa.eu/agencies/index_de.htm.

²⁷⁷ ABl. EG Nr. L 349, 1.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

tionen zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert, Risikoanalysen erstellt, dabei hilft, die Grenzkontrollen zu verbessern und sich mit den übrigen EU-Agenturen (vor allem Europol und Eurojust) austauscht²⁷⁸.

Keine Berührungspunkte mit der Bekämpfung des Terrorismus hat hingegen die Europäische Agentur für Flugsicherheit mit Sitz in Köln, welche durch Verordnung (EG) Nr. 1592/2002²⁷⁹ errichtet wurde²⁸⁰ und von der man angesichts der Anschläge am 11. September 2001 auch erwarten könnte, dass sie sich mit der Terrorismusbekämpfung beschäftigt. Tatsächlich ist sie ausschließlich für die Zulassung von luftfahrttechnischen Erzeugnissen zuständig. Nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fällt deshalb die Luftsicherheit (Prävention von illegalen Handlungen gegen die Zivilluftfahrt wie z.B. Flugzeugentführungen), welche vielmehr der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts²⁸¹ unterfällt²⁸².

IV. Terrorismusbekämpfung durch gemeinsame Ermittlungsgruppen

Am 13. Juni 2002 hat der Rat der EU auf der Grundlage des Art. 34 Abs. 2 b) EU-Vertrag einen Rahmenbeschluss „über gemeinsame Ermittlungsgruppen“²⁸³ erlassen. Dieser Rahmenbeschluss erlaubt es den Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 Abs. 1 zur Bekämpfung der Kriminalität und insbesondere des Terrorismus in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Zweck und für einen bestimmten Zeitraum gemeinsame Ermittlungsgruppen zu bilden und gemeinsam strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen. In den einleitenden Erwägungen Nr. 2 und 6 macht der Rat der EU deutlich, dass den gemeinsamen Ermittlungen gerade auch für den Bereich der Terrorismusbekämpfung eine herausragende Bedeutung zukommt.

²⁷⁸ Vgl. Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004.

²⁷⁹ ABl. EG Nr. L 240, 1.

²⁸⁰ Laut Auskunft der Pressestelle der EASA.

²⁸¹ Beispielsweise der Verordnung „zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt“ vom 16. Dezember 2002, ABl. EG Nr. L 355, 1 und der sie ersetzenden Verordnung Nr. 300/2008 vom 9. April 2008, ABl. EG Nr. L 97, 72.

²⁸² Vgl. hierzu die Homepage der Agentur für Flugsicherheit unter <http://www.easa.eu.int/home/index.html>.

²⁸³ ABl. EG Nr. L 162, 1.

V. Terrorismusbekämpfung durch das Europäische Justizielle Netz

Einen Beitrag zur Terrorismusbekämpfung in Europa leistet ebenfalls das Europäische Justizielle Netz. Seit seiner Errichtung am 29. Juni 1998 durch die Gemeinsame Maßnahme des Rats der EU „zur Einrichtung eines Europäischen Justiziellen Netzes“²⁸⁴ dient es dazu, die Herstellung sachdienlicher Kontakte zwischen den im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zuständigen Justizbehörden zu erleichtern, zu vereinfachen und zu beschleunigen. Es umfasst sowohl nationale als auch regionale Kontaktstellen, welche in regelmäßigen Sitzungen zusammenkommen. Diese versorgen sowohl die örtlichen Justizbehörden ihres Landes als auch die ausländischen Kontaktstellen mit umfassenden Informationen. Dabei handelt es sich um solche Informationen, die für die reibungslose justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Verfahren mit grenzüberschreitenden Bezügen, insbesondere im Rahmen von Rechtshilfeersuchen, erforderlich sind. Bei allen schwerwiegenden Straftaten, insbesondere auch terroristischen Straftaten, können sich die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten des Europäischen Justiziellen Netzes bedienen, um die Durchführung ihrer Rechtshilfeersuchen zu erleichtern.

VI. Terrorismusbekämpfung durch den Koordinator für Terrorismusbekämpfung

Am 19. September 2007 hat Javier Solana, Generalsekretär des Europäischen Rates und Hoher Vertreter für die GASP, den Belgier Gilles de Kerchove²⁸⁵ zum neuen EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung im Rahmen des Rates der EU ernannt. Als Europas Sicherheitskoordinator untersteht Kerchove dem Rat der EU und ist deshalb auch seinem Sekretariat zugeordnet. Seine Hauptaufgaben bestehen darin, die Arbeiten der für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Ratsgremien zu koordinieren, alle der Union zur Verfügung stehenden

²⁸⁴ ABl. EG Nr. L 191, 4.

²⁸⁵ Sein Vorgänger war der Holländer Gijs de Vries, der am 25. März 2005 zum ersten EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung im Rahmen des Rates der EU ernannt wurde.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

Instrumente im Auge zu behalten, die Umsetzung des EU-Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus fortlaufend zu überwachen. Zusätzlich soll er die Terrorismusbekämpfungspolitik stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit rücken. In der Literatur wird der Koordinator für Terrorismusbekämpfung deshalb teilweise auch als „Terrorismus-Zar“ bezeichnet²⁸⁶. Es wird sich zeigen, ob er seine Aufgaben in ausreichendem Maße erfüllen kann, da bereits sein Vorgänger weder mit den notwendigen materiellen und personellen Ressourcen noch mit klaren und wirklich durchsetzbaren Kompetenzen ausgestattet war.

VII. Terrorismusbekämpfung durch SitCen

Eine weitere Unionseinrichtung zur Terrorismusbekämpfung ist das beim Rat der EU angesiedelte Joint Situation Center „SitCen“. Aufgabe von SitCen ist es, strategische und operationale Informationen zu bündeln, die von den Nachrichtendiensten der Mitgliedstaaten übermittelt werden. Schwerpunkt der Arbeiten von SitCen ist dabei die Analyse der terroristischen Bedrohung unter Einbeziehung der Erkenntnisse der Nachrichten- und Sicherheitsdienste.

VIII. Terrorismusbekämpfung durch den Berner Club und CTG

Der Berner Club ist eine geheimdienstliche Arbeitsgruppe, an der bei der Gründung 1978 fünf Staaten, nämlich Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und die Schweiz beteiligt waren. Mittlerweile hat der Berner Club 18 Mitgliedstaaten, die fünfzehn alten EU-Mitgliedstaaten, Norwegen, Island und die Schweiz. An der Counter Terrorism Group (CTG), welche sich im Rahmen des Berner Clubs mit der Bekämpfung des Terrorismus beschäftigt, nimmt auch die Europäische Kommission teil. Am Berner Club sind nur Geheimdienste und Staatsschutzorgane beteiligt. Der Berner Club dient dem Meinungsaustausch über die Aufgaben und Erkenntnisse der jeweiligen Nachrichtendienste und insbesondere auch über die aktuelle Bedrohung durch den Terrorismus. Über konkrete Aktivitäten ist jedoch aufgrund der Geheimhal-

²⁸⁶ So Storbeck, Der Kriminalist 2005, S. 263.

tungsinteressen der Beteiligten nicht viel bekannt.

IX. Task Force der europäischen Polizeichefs

Schließlich ist die im Oktober 2001 eingerichtete Task Force der europäischen Polizeichefs zu nennen. Diese Task Force ermöglicht in Zusammenarbeit mit Europol den Austausch von polizeilichen Erfahrungen, die Entwicklung gemeinsamer Bewertungen und die Planung und Durchführung gemeinsamer Operationen bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, insbesondere auch des Terrorismus.²⁸⁷

C. Fazit

Auf EU-Ebene existiert ein ausgeprägtes strukturiertes Netz zur Terrorismusbekämpfung. Verantwortlich dafür sind die gesetzgebenden Organe der EU, insbesondere der Europäische Rat als Impulsgeber, die Europäische Kommission als Initiativorgan, der Rat der EU als das Organ, welches die konkreten Maßnahmen beschließt, und das Europäische Parlament, welches zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung Empfehlungen an den Rat der EU richtet und Stellungnahmen abgibt.

Behandelt wird das Thema „Terrorismusbekämpfung“ insbesondere in den jeweiligen Abteilungen für „Justiz und Inneres“ und „auswärtige Angelegenheiten“. Ausschließlich für die Terrorismusbekämpfung zuständige Abteilungen gibt es nicht, es existieren allerdings Arbeitsgruppen zur Terrorismusbekämpfung, die entsprechende Entscheidungen vorbereiten.

Die Organe der EU haben in den letzten Jahren Unionseinrichtungen geschaffen, welche sich mit der Terrorismusbekämpfung beschäftigen. Aufgabe dieser Unionseinrichtungen ist die operative Bekämpfung des Terrorismus durch eine enge Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EU. Auffällig hierbei ist deren dezentrale Struktur. Um die Arbeiten der einzelnen Unionseinrichtungen zu koordinieren, gibt es einen EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung.

²⁸⁷ Schuster, Kriminalistik 2000, S. 74.

4. Teil: Die institutionellen Strukturen der Terrorismusbekämpfung

fung. Zu hoffen bleibt, dass er mit deutlich formulierten Kompetenzen und besseren materiellen und personellen Ressourcen ausgestattet wird, um dieser wichtigen und verantwortungsvollen Aufgabe gerecht werden zu können.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Der Terrorismus stellt sich als eine Kriminalitätsform dar, die sich weiterentwickelt und versucht, auf immer neuen Wegen ihre Ziele durchzusetzen. Wer hätte denn schon vor dem 11. September 2001 daran gedacht, dass Terroristen ein Flugzeug entführen und dieses als verheerende Waffe gebrauchen? In der Terrorismusbekämpfung gibt es deshalb keine Ruhepausen. In Gestalt ihrer Organe und sonstigen Einrichtungen ist die EU stets gefordert, ihre Maßnahmen an neue Entwicklungen des Terrorismus anzupassen und wenn möglich antizipierend Entwicklungen zu erahnen.

Da sich die Terrorismusbekämpfung im Rahmen des EG- und EU-Vertrages als säulenübergreifende Herausforderung darstellt²⁸⁸ und deshalb eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsformen, Rechtsgrundlagen und Organisationsformen existiert, ist es wichtig, dass die EU ihr Vorgehen koordiniert und plant, um Einzelmaßnahmen gezielt und effektiv einzusetzen. Um diesem Bedürfnis nach Planung und Koordination gerecht zu werden, hält die EU ihr Vorgehen zunächst in Plänen und Konzepten fest. Darin gibt sie insbesondere durch die Europäische Kommission und den Rat der EU die aktuellen Leitlinien der Terrorismusbekämpfung für einen bestimmten Zeitraum vor und beschreibt die erforderlichen Einzelmaßnahmen, welche in naher Zukunft umgesetzt werden sollen. Wenn man versucht, die Maßnahmen der EU zur Terrorismusbekämpfung zu analysieren, ist deshalb zunächst zwischen den Leitlinien und den Einzelmaßnahmen zu unterscheiden.

A. „Leitlinien“ der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Für das Instrumentarium der „Leitlinien“ hat die EU bislang noch keine einheitliche Terminologie entwickelt. Die „Leitlinien“ der EU zur Terrorismusbekämpfung finden sich in Konzepten bezeichnet als Schlussfolgerungen, Erklärungen, Aktionspläne, Programme, Strategien oder Mitteilungen, die zu den rechtlichen Handlungsformen zählen, welche die nicht ab-

²⁸⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen im 3. Teil dieser Arbeit unter C.IV.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

schließende Aufzählung des Art. 249 EG-Vertrag²⁸⁹ oder auch der Art. 12, 34 EU-Vertrag ergänzen.

Diese Rechtsakte "sui generis"²⁹⁰ sind unverbindliche Rechtshandlungen, die stets revidiert und aktualisiert werden können. Unmittelbare Rechtswirkungen werden mit ihnen nicht angestrebt. Sie führen aber im Bereich der Ermessensauslegung in der Regel zu einer Selbstbindung der EU und ihrer Organe²⁹¹.

Verantwortlich für die „Leitlinien“ sind der Europäische Rat, der Rat der EU und die Europäische Kommission, welche im Rahmen ihres Initiativrechts Gesamtkonzepte erstellt.

Die wichtigsten aktuellen „Leitlinien“ der europäischen Terrorismusbekämpfung sind in den nachfolgend erläuterten Konzepten und Plänen enthalten.

I. Erklärungen und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen. Die Ergebnisse der Tagungen werden in Schlusssdokumenten, in Erklärungen oder Schlussfolgerungen festgehalten, die neben politischen Grundsatzentscheidungen und allgemeinen Erklärungen zu weltpolitischen Fragen auch Richtlinien und Aufträge für die Arbeit des Rates der EU und der Europäischen Kommission enthalten.

In zahlreichen Erklärungen und Schlussfolgerungen²⁹² hat der Europäische Rat auch zur Terrorismusbekämpfung Stellung genommen und Vorgaben für das weitere Vorgehen der EU im Rahmen der Terrorismusbekämpfung gemacht, um seiner Leitlinienkompetenz gemäß Art. 4 EU-Vertrag gerecht zu werden.

Die drei für die Terrorismusbekämpfung wichtigsten Erklärungen sind die Erklärung des Eu-

²⁸⁹ Art. 249 EG sieht lediglich fünf verschiedene Handlungsformen vor, nämlich Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen.

²⁹⁰ So die Bezeichnung u.a. bei Oppermann, S. 175.

²⁹¹ Schroeder, in: Streinz, Art. 249, Rn. 33.

²⁹² Zu finden unter http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=76&LANG=4&cmsid=347.

ropäischen Rates vom 21. September 2001²⁹³ veranlasst durch den Anschlag vom 11. September 2001 in New York, die Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25. März 2004²⁹⁴ als Reaktion auf die Anschläge am 11. März 2004 in Madrid und schließlich die Erklärung des Rates zur Reaktion der EU auf die Bombenanschläge von London am 13. Juli 2005²⁹⁵. In diesen Erklärungen hat der Europäische Rat zu einem effektiven Handeln der EU und zu einer Verbesserung der Terrorismusbekämpfung aufgerufen.

II. Mitteilungen der Europäischen Kommission

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 hat die Europäische Kommission im Amtsblatt C zahlreiche Mitteilungen zur Terrorismusbekämpfung veröffentlicht, in welchen sie jeweils zu einem Spezialbereich der Terrorismusbekämpfung Stellung genommen hat. Dazu erläutert sie in der Regel zunächst die jeweils geltenden Rechtsvorschriften, um im Anschluss darzulegen, mit welcher Politik sie das Ziel der Terrorismusbekämpfung sowohl gegenwärtig als auch in Zukunft erreichen möchte. Dabei erfüllen die Mitteilungen zur Terrorismusbekämpfung vor allem politische Funktionen²⁹⁶. Mit den Mitteilungen zur Terrorismusbekämpfung will die Europäische Kommission zum einen ein System schaffen, durch welches der Bedrohung durch den Terrorismus mit einheitlichen Regelungen innerhalb der EU bestmöglich begegnet werden kann, zum anderen die Anwendung der bestehenden Regelungen in ihrem Sinne sicherstellen und schließlich zu einer einheitlichen Politik der Terrorismusbekämpfung beitragen²⁹⁷. In den Mitteilungen versucht die Europäische Kommission deshalb herauszufinden, wo die Schwachstellen der Terrorismusbekämpfung liegen, und sucht nach Lösungen, um die Terrorismusbekämpfung zu verbessern.

²⁹³ Zu finden unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85097.pdf.

²⁹⁴ Zu finden unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf.

²⁹⁵ Zu finden unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st11/st11158.de05.pdf>.

²⁹⁶ Zu den Funktionen der Mitteilungen im Allgemeinen Adam, S. 69 ff.

²⁹⁷ Vgl. hierzu die einleitenden Erwägungen im Rahmen der Mitteilungen betreffend die Terrorismusbekämpfung.

1. Mitteilung vom 29. März 2004

Als Reaktion auf die Anschläge in Madrid vom 11. März 2004 erließ die Europäische Kommission am 29. März 2004 die Mitteilung „*über bestimmte Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität zu treffen sind*“²⁹⁸. In dieser Mitteilung legt die Europäische Kommission Leitlinien fest, die zum einen der Verbesserung des Sicherheitsniveaus und zum anderen der Achtung der Grundrechte, insbesondere dem Recht auf Privatleben und Schutz personenbezogener Daten, Rechnung tragen sollen. Diese Leitlinien betreffen in erster Linie die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus durch eine Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung zuständiger Stellen der EU. Um die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und den Informationsaustausch zu verbessern, nennt die Europäische Kommission in dieser Mitteilung fünf Wege:

- Aufgrund der engen Verbindungen zwischen organisierter Kriminalität und Terrorismus²⁹⁹ sollen Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität mit solchen zur Terrorismusbekämpfung verknüpft werden.
- Eine elektronische Liste der Personen und Gruppen soll erstellt werden, gegen die entweder Antiterrormaßnahmen gerichtet sind oder gegen die strafrechtlich ermittelt wird.
- In jedem Mitgliedstaat soll ein System zur Registrierung von Banknoten eingerichtet werden.
- Unter Einbeziehung zuständiger Stellen der EU soll ein Mechanismus zum Sammeln und Übertragen von Informationen geschaffen werden.
- Ein europäisches Strafregister soll eingeführt werden.

²⁹⁸ KOM (2004) 221.

²⁹⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen im 3. Teil dieser Arbeit unter A.III.

2. Mitteilung vom 18. Mai 2004

Am 18. Mai 2004 folgte die Mitteilung „*zum Ausbau der polizeilichen und zollbehördlichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union*“³⁰⁰. Diese Mitteilung besteht aus zwei Teilen, einem Bericht über die Fortschritte der EU in diesem Bereich und Verbesserungsvorschlägen. In dem Bericht stellt die Europäische Kommission insbesondere die Verbesserung der Zusammenarbeit der Polizei, Justiz und der nachrichtendienstlichen Behörden der Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der zuständigen Stellen der EU dar und stellt fest, dass trotz erreichter Fortschritte Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Die Verbesserungsvorschläge im zweiten Teil der Mitteilung zur Terrorismusbekämpfung betreffen die Informationsgewinnung, den Informationsaustausch und die Koordination zwischen den zuständigen Diensten der Mitgliedstaaten, Europol und Eurojust, sowie die Koordination innerhalb der Organe und Institutionen der EU.

3. Mitteilung vom 16. Juni 2004

Am 16. Juni 2004 erließ die Europäische Kommission als Reaktion auf die Erklärung des Europäischen Rates zum Terrorismus vom 25. März 2004 eine Mitteilung „*betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden*“³⁰¹. Darin weist der Europäische Rat den Rat der EU an, gesetzgeberische Maßnahmen zur Vereinfachung des Austausches von Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu prüfen.

Kern der Mitteilung sind drei Ziele, deren Erreichung zur Verbesserung der Informationspolitik in der EU beitragen soll:

- Erstens sollen Schritte unternommen werden, damit die Strafverfolgungsbehörden in

³⁰⁰ KOM (2004) 376.

³⁰¹ KOM (2004) 429.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

der EU.³⁰² Zugang zu allen erforderlichen und relevanten Informationen erhalten, um u.a. den Terrorismus besser bekämpfen zu können.

- Zweites Ziel ist die Schaffung und Nutzung einer hochwertigen verbrechensbezogenen Informationsauswertung innerhalb der EU.
- Drittes Ziel ist schließlich die Stärkung des Vertrauens zwischen den Strafverfolgungsbehörden.

4. Mitteilungen vom 20. Oktober 2004

Auf der Tagung vom 17. und 18. Juni 2004 ermittelte der Europäische Rat eine Reihe vorrangiger Themen, welche den Terrorismus betreffen und die bis Ende 2004 behandelt werden sollten: Verhinderung von Terroranschlägen und Bewältigung der Folgen von Terroranschlägen, Schutz kritischer Infrastrukturen sowie die Finanzierung des Terrorismus. Am 20. Oktober 2004 erließ die Europäische Kommission daraufhin vier Mitteilungen, welche die Bekämpfung des Terrorismus betreffen.

Die Mitteilung *„zur Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung bei der Terrorismusbekämpfung“*³⁰³ gibt einen allgemeinen Überblick darüber, inwieweit die Mitgliedstaaten in der Lage sind, Terroranschläge zu verhüten und zu bekämpfen, die bestehende Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zivilschutzes auszuweiten und enthält auch Vorschläge für weitere Maßnahmen auf diesem Gebiet.

Die Mitteilung *„zum Schutz kritischer Infrastrukturen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung“*³⁰⁴ berichtet über die derzeitigen Maßnahmen der Europäischen Kommission zur Stärkung der Sicherheit kritischer Infrastrukturen und enthält Vorschläge für weitere Maßnahmen. In der Mitteilung erläutert die Europäische Kommission insbesondere den Begriff der kriti-

³⁰² Als Strafverfolgungsbehörden gelten dabei nicht nur Polizeibehörden, sondern auch Zollbehörden, Meldestellen für Geldwäsche, Gerichts- und sonstige Strafverfolgungsbehörden und alle sonstigen öffentlichen Einrichtungen, die an einem Prozess teilnehmen, der von der frühen Aufdeckung von Sicherheitsbedrohungen und Straftaten bis zur Verurteilung und Bestrafung der Täter reicht.

³⁰³ KOM (2004) 701.

³⁰⁴ KOM (2004) 702.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

schen Infrastrukturen. Dazu gehören beispielsweise Energieanlagen und -netze, Kommunikations- und Informationstechnologien sowie der Verkehr. Der Schutz kritischer Infrastrukturen erfordere eine konstante und kooperative Partnerschaft zwischen den Betreibern und den Eigentümern einerseits und den Behörden der Mitgliedstaaten andererseits. In einem wohl-durchdachten Prozess, in dessen Verlauf Gefahren erkannt und Maßnahmen zur Minderung der Gefahr auf ein bestimmtes annehmbares Ausmaß zu einem akzeptablen Preis angenommen und durchgeführt werden, sollen die kritischen Infrastrukturen geschützt werden.

In einer dritten Mitteilung „*Terroranschläge, Prävention, Vorsorge und Reaktion*“³⁰⁵ hat die Europäische Kommission dargestellt, welche weiteren Schritte in der EU unternommen werden müssten, um die Vorsorge- und Reaktionsmöglichkeiten zu verbessern. Dazu zählen insbesondere Maßnahmen und Instrumente gegen eine Radikalisierung und Rekrutierung für den Terrorismus, Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung der Opfer und ihrer Familien, die Ausdehnung der Terrorismusbekämpfung auf weitere Politikbereiche wie z.B. die EU-Außenbeziehungen und die Verkehrs- und Energiepolitik, die Vernetzung der nationalen Strafverfolgungsbeteiligten sowie ein verbesserter Informationszugriff für Europol und Eurojust.

In einer vierten Mitteilung „*über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusbekämpfung mithilfe von Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs und zur Förderung der Transparenz und der Rückverfolgbarkeit von Finanztransaktionen*“³⁰⁶ vom 20. Oktober 2004 stellt die Europäische Kommission fest, dass der Informationsaustausch, die Förderung der Transparenz und die Rückverfolgbarkeit der Finanztransaktionen die wesentlichen Ziele sind, auf die die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ausgerichtet werden muss, und legt dar, durch welche Maßnahmen diese drei Ziele erreicht werden können und welche Defizite auf europäischer oder nationaler Ebene noch bestehen.

5. Mitteilung vom 18. Juli 2005

In ihrer Mitteilung vom 18. Juli 2005 „*über Maßnahmen für mehr Sicherheit in Bezug auf*

³⁰⁵ KOM (2004) 698.

³⁰⁶ KOM (2004) 700.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Explosiv- und Sprengstoffe, Materialien für die Bombenherstellung und Schusswaffen“³⁰⁷ stellt die Europäische Kommission fest, dass auch die Sicherheit in Bezug auf Explosiv- und Sprengstoffe, Materialien für die Bombenherstellung und Schusswaffen in der EU mit gezielten Maßnahmen noch verbessert werden kann.

Laut dieser Mitteilung sollen sich Maßnahmen gegen alle möglichen Quellen, kommerzielle Explosivstoffe, „selbstgemachte“ Explosivstoffe sowie solche Explosivstoffe richten, die nicht mehr militärisch genutzt werden. Adressaten der Maßnahmen und damit verantwortlich für die Verbesserung der Sicherheit sollen die Hersteller, die Verbraucher, die Transportunternehmen und die Forscher sowie die Mitgliedstaaten und Europol und alle sonstigen Beteiligten sein. Die Europäische Kommission plant deshalb aus den Hauptakteuren auf diesem Gebiet eine Sachverständigengruppe „Sicherheit von Explosivstoffen“ zu bilden und dieser Gruppe aufzugeben, für die Kommission einen EU-Plan für mehr Sicherheit in Bezug auf Explosivstoffe und Schusswaffen auszuarbeiten.

Nach Ansicht der Europäischen Kommission kann mehr Sicherheit vor allem durch die Überwachung der Lagerung und Beförderung und die Rückverfolgbarkeit und zwar in allen Phasen der Lieferkette erreicht werden. Transparenz erleichtere die Überwachung, und Rückverfolgungstechniken könnten nützliche Hilfsmittel für das Verfolgen von Explosivstoffen und die Aufdeckung verdächtiger Besitzwechsel sein. Deshalb sollten den Personen, die mit Explosivstoffen handeln, bestimmte Pflichten, beispielsweise Meldepflichten, auferlegt werden, um die Transparenz und die Rückverfolgung zu sichern³⁰⁸.

6. Mitteilung vom 12. Oktober 2005

In einer Mitteilung *„zur Strategie für die Außendimensionen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“*³⁰⁹ vom 12. Oktober 2005 fordert die Europäische Kommission die Entwicklung einer Strategie zur weltweiten Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Dabei betont die Europäische Kommission, dass die Werte, auf denen der „Raum der Freiheit, der Sicher-

³⁰⁷ KOM (2005) 329.

³⁰⁸ Zu den konkreten Vorhaben der Europäischen Kommission diesbezüglich vgl. S. 4-10 der Mitteilung.

³⁰⁹ KOM (2005) 491.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

heit und des Rechts“ fußt, auch in andere Länder verbreitet werden müssen, da Bedrohungen wie der Terrorismus ihren Ursprung auch außerhalb der EU haben. Voraussetzung für eine zur Bekämpfung des Terrorismus unabdingbare gute Grenzverwaltung sei eine gute Beziehung zwischen den Nachbarstaaten. Gleiches gelte für die Justiz und Polizei, damit sich Straftäter nicht der Strafverfolgung entziehen und den Bürgern ein umfassender Schutz garantiert werden könne. Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung seien insbesondere die Unterstützung von Drittländern beim Institutionenaufbau und bei der Anwendung internationaler Instrumente sowie die Kooperation mit Drittländern erforderlich, um gegen die Rekrutierung von Terroristen und deren Finanzierung vorzugehen. Hervorgehoben hat die Europäische Kommission zusätzlich die Unterstützung der Vereinten Nationen und den Ausbau der bestehenden Beziehungen zu den USA.

In der Mitteilung vom 10. Oktober 2005 nennt die Europäische Kommission zu diesem Zweck Grundsätze und Umsetzungsinstrumente, welche der Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern dienen und Grundlage für die zu erstellende Strategie bilden sollen; sie verdeutlicht damit den Willen der EU, den Terrorismus bereits im Ausland zu bekämpfen, wo er häufig seine Wurzeln hat.

7. Mitteilung vom 29. November 2005

Am 29. November 2005 hat die Europäische Kommission eine zweite Mitteilung *„zur Terrorismusfinanzierung betreffend die Prävention und Bekämpfung durch eine bessere Koordination auf nationaler Ebene und größere Transparenz des gemeinnützigen Sektors“*³¹⁰ erlassen. Themen dieser Mitteilung sind die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden, den Finanzausschussgruppen und privaten Finanzinstituten, um den Informationsaustausch über die Finanzierung des Terrorismus zu erleichtern und um die Regelungen und die Transparenz im Zusammenhang mit gemeinnützigen Organisationen zu verbessern, die von Terroristen zur Finanzierung ihrer Aktivitäten missbraucht werden. Nach diesen zwei Themen und etwaigen Verbesserungsvorschlägen folgen im Anhang eine Emp-

³¹⁰ KOM (2005) 620.

fehlung an die Mitgliedstaaten sowie ein Entwurf eines Verhaltenskodexes für gemeinnützige Organisationen.

8. Mitteilung vom 27. Februar 2006

Eine weitere Mitteilung der Europäischen Kommission betreffend die Terrorismusbekämpfung ist die Mitteilung „*über die Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette*“³¹¹. Darin nennt die Europäische Kommission die wesentlichen Fakten zur Sicherheit der Lieferkette, die jede Initiative auf diesem Gebiet zu berücksichtigen habe. Die Sicherheit der Lieferkette sei ein wesentlicher Bestandteil der Gefahrenabwehr im Verkehrsbereich. Kern dieser Mitteilung ist ein Legislativvorschlag der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette innerhalb der EU³¹².

III. Europäische Sicherheitsstrategie

Wie bereits im Rahmen der Grundlagen im 3. Teil dieser Arbeit dargestellt, macht es die Vielzahl der internationalen, auch außerhalb der EU gelegenen Anknüpfungspunkte des terroristischen Netzwerkes unabdingbar, gegen transnational handelnden islamistischen Terrorismus im Rahmen der EU auch durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vorzugehen. Deshalb hat der Europäische Rat die vom Hohen Vertreter für die GASP Javier Solana ausgearbeitete „*Europäische Sicherheitsstrategie*“ am 12. Dezember 2003 verabschiedet und darin den Terrorismus als eine der Hauptbedrohungen für die Interessen der EU genannt. Gerade regionale Konflikte und das Scheitern von Staaten seien Faktoren, die Terrorismus hervorrufen könnten und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ermöglichten. Darüber hinaus hätten Maßnahmen zur Verhinderung etwaiger Krisen im Ausland gerade für den Terrorismus große Bedeutung, da Krisenstaaten den Nährboden für Radikalisierung, die Anwer-

³¹¹ KOM (2006) 79.

³¹² Zum Inhalt der vorgeschlagenen Verordnung später im Rahmen der legislativen Einzelmaßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus im 5. Teil unter B.IV.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

bung und die Ausbildung von Terroristen bieten. Um gegenzusteuern solle die erste Verteidigungslinie bereits im Ausland liegen. Durch eine Förderung der Stabilität über die EU hinaus solle die Sicherheit der europäischen Bürger gewährleistet werden. Wann immer möglich solle gehandelt werden, bevor sich eine Krise entwickelt und Frieden wie Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU geschaffen werden. Zu diesem Zweck definiert die Sicherheitsstrategie die Voraussetzungen für eventuelle EU-Interventionen im Interesse globaler Sicherheit und betont dabei insbesondere die Wichtigkeit des Völkerrechts sowie die Rolle der Vereinten Nationen. Ein umfassender Dialog mit anderen Staaten könne dabei zu einem gemeinsamen Verständnis von Terrorismus und von der von ihm ausgehenden Bedrohung beitragen.

Der erste Teil der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ nennt fünf zentrale Sicherheitsrisiken für Europa: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und organisierte Kriminalität. Dass der Terrorismus als erstes Sicherheitsrisiko genannt wird, zeigt welchen hohen Stellenwert die Terrorismusbekämpfung mittlerweile im Rahmen der GASP innehat. Diesen vielfältigen Sicherheitsrisiken soll Europa mit diplomatischen, entwicklungspolitischen, humanitären und militärischen Mitteln begegnen.

Gegenstand des zweiten Teils der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ sind die strategischen Ziele der EU – die Abwehr der genannten Bedrohungen, die Nachbarschaftspolitik und die Stärkung einer Weltordnung auf der Grundlage eines Multilateralismus. Wesentliches Instrument zur Erreichung der Ziele ist die Beitrittsperspektive für Nicht-EU-Mitglieder, welche einen Anreiz für Reformen innerhalb der jeweiligen Länder bietet. Aber auch die Kooperation mit internationalen Organisationen, allen voran den Vereinten Nationen, stellt ein wesentliches Instrument zur Erreichung der genannten Ziele dar.

Der dritte Teil behandelt die Zusammenarbeit mit EU-Partnern und Maßnahmen für eine aktive, handlungsfähigere und kohärentere GASP. Erreicht werden soll dies durch verschiedene Maßnahmen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, wie beispielsweise politische, diplomatische, zivile, handels- und entwicklungspolitische, aber auch militärische Mittel. Das Eingreifen soll insbesondere auch auf der Grundlage von Resolutionen der Vereinten Nationen erfolgen.

IV. „Haager Programm“

Um das neue Integrationsprojekt des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ auszubauen und zu stärken, hat der Europäische Rat am 4./5. November 2004 als Mehrjahresprogramm das sogenannte „*Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union*“³¹³ angenommen³¹⁴. Durch die Schaffung eines solchen Raums werden insbesondere Fragen im Zusammenhang mit den Grundrechten, der Unionsbürgerschaft, der persönlichen Mobilität, der Bereiche Asyl und Einwanderung, der Visapolitik, der Verwaltung der Außengrenzen der EU und der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Polizei-, Justiz- und Zollbehörden abgedeckt. In den einleitenden Erwägungen zum „Haager Programm“ bekräftigt der Europäische Rat, dass die Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten dringlicher denn je sei, insbesondere in Anbetracht der Terroranschläge, die am 11. September 2001 in New York und am 11. März 2004 in Madrid verübt wurden. Ziel des „Haager Programms“ ist damit insbesondere auch „die Verbesserung der gemeinsamen Fähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der Bedrohung durch den Terrorismus“. Es soll sichergestellt werden, dass neben der geltenden Politik für EU-Bürger, Besucher und Zuwanderer aus anderen Teilen der Welt auch die Politik gegen Terroristen in der gesamten EU einheitlich umgesetzt wird³¹⁵.

1. Inhalt

Als Leitlinie für die Politik der EU enthält das Haager Programm keine konkreten Maßnahmenvorschläge. In ihm gibt der Europäische Rat lediglich Bereiche vor, in denen er ein Tätigwerden der EU, insbesondere des Rates der EU und der Europäischen Kommission, aber auch der Mitgliedstaaten selbst erwartet. Ausdruck verleiht der Europäische Rat seinen Erwartungen durch weit gefasste Vorgaben dazu, wie die Freiheit, die Sicherheit und das Recht

³¹³ In der Folge lediglich „Das Haager Programm“.

³¹⁴ ABl. EG Nr. C 53, 1.

³¹⁵ Vgl. dazu auch den Überblick über die Tätigkeitsbereiche der EU unter:
http://europa.eu.int/pol/justice/print_overview_de.htm.

in der EU gestärkt werden können. Das „Haager Programm“ enthält Handlungsaufforderungen speziell für den Bereich der Terrorismusbekämpfung und den ebenfalls die Terrorismusbekämpfung betreffenden Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit.

a) Spezifische Vorgaben zur Terrorismusbekämpfung

Bei den Vorgaben zur Stärkung der Sicherheit in der EU³¹⁶ finden sich vor allem spezifische Vorgaben für die Terrorismusbekämpfung neben Vorgaben zur Verbesserung des Informationsaustausches, zur polizeilichen Zusammenarbeit, zur Bewältigung von Krisen mit grenzüberschreitender Wirkung innerhalb der EU, zur operativen Zusammenarbeit, zur Kriminalprävention, zur organisierten Kriminalität und zur europäischen Drogenstrategie³¹⁷. Der Europäische Rat betont die große Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere ihrer Sicherheitsbehörden, des Informationsaustausches zwischen den Sicherheitsdiensten der Mitgliedstaaten und der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Zusätzlich fordert der Europäische Rat Vorschläge für eine bessere Sicherung von Sprengstofflagern und -transporten, zur Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit von industriellen und chemischen Ausgangsstoffen und weist darauf hin, dass es wichtig sei, Opfern von Terroranschlägen in angemessener Weise Schutz und Unterstützung zu gewähren und den Faktoren entgegenzuwirken, die zur Radikalisierung und zur Rekrutierung für terroristische Aktivitäten beitragen. Zusätzlich weist er auf die besondere Bedeutung der externen Dimension des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zur Bekämpfung des Terrorismus hin und betont, dass Europol und die Europäische Grenzschutzagentur FRONTEX in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle innehätten.

Ein wesentliches Augenmerk legt der Europäische Rat bei dieser Aufzählung auf die Terrorismusprävention; denn alle diese Maßnahmen dienen in erster Linie der Verhinderung von terroristischer Aktivitäten, die etwaigen Anschlägen vorgelagert sind. Es geht darum, den Terroristen Gelder und sowohl technische als auch personelle Ressourcen zu nehmen, um es ihnen bereits im Vorfeld unmöglich zu machen, terroristische Anschläge durchzuführen.

³¹⁶ Zu finden unter III. 2. des Haager Programms.

³¹⁷ Zu finden unter III. 2.2.2. des Haager Programms.

b) Vorgaben zur polizeilichen Zusammenarbeit

„Für die wirksame Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität und anderer Formen der Schwermriminalität sowie des Terrorismus ist es erforderlich, die praktische Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und mit Europol zu intensivieren und die auf diesem Gebiet vorhandenen Instrumente besser zu nutzen“. Wie sich aus dieser Formulierung im „Haager Programm“ ergibt, betreffen neben den terrorismusspezifischen Vorgaben auch die Vorgaben zur polizeilichen Zusammenarbeit³¹⁸ die Terrorismusbekämpfung. Der Europäische Rat fordert die EU und insbesondere die Mitgliedstaaten deshalb dazu auf, ihre polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zu intensivieren und die EU-Agenturen Europol und Eurojust miteinzubinden. Europol und Eurojust sollen bei der Terrorismusbekämpfung eine entscheidende Rolle spielen. Im Bereich dieser Vorgaben legt der Europäische Rat – im Gegensatz zu den spezifischen Vorgaben betreffend die Terrorismusbekämpfung – sein Hauptaugenmerk auf die Strafverfolgung und damit auf repressive Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung.

2. Aktionsplan zur Umsetzung des „Haager Programms“

Im „Haager Programm“ ersuchte der Europäische Rat die Europäische Kommission, dem Rat der EU im Jahr 2005 auf der Grundlage desselben Programms einen Aktionsplan vorzulegen, mit dem die Zielvorgaben des „Haager Programms“ umgesetzt werden und der einen Zeitplan für die Annahme und Durchführung aller Maßnahmen enthält.

Daraufhin haben der Rat der EU und die Europäische Kommission am 2. und 3. Juni 2005 den *„Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“*³¹⁹ angenommen. Dieser Aktionsplan enthält eine Liste der legislativen und operativen Maßnahmen, die nach Auffassung des Rates der EU und der Europäischen Kommission für die konkrete Ausgestaltung der Leitlinien des „Haager

³¹⁸ Zu finden unter III. 2.2.3. des Haager Programms.

³¹⁹ ABl. EG Nr. C 198, 1.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Programms“ erforderlich sind und deren Umsetzung in den nächsten fünf Jahren erfolgen soll. Den Terrorismus betreffend enthält der Aktionsplan lediglich drei legislative Maßnahmen. Unter Punkt 3.2. fordert der Aktionsplan, sofern die Notwendigkeit und Durchführbarkeit festgestellt wird, einen Vorschlag zur Einrichtung eines europäischen Strafverfolgungsnetzes³²⁰, einen Vorschlag zur Verhütung des Missbrauchs karitativer Organisationen für die Terrorismusfinanzierung³²¹ und die Entwicklung der ATLAS-Zusammenarbeit³²² und ihres Rechtsrahmens³²³.

Die übrigen Vorschläge für legislative Maßnahmen betreffen in erster Linie die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und damit nicht speziell den Terrorismus. Hervorzuheben sind die Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs, auf welche der Europäische Rat bereits im „Haager Programm“ als wichtigen Bestandteil der Terrorismusbekämpfung hingewiesen hat. Insbesondere soll dem allgemeinen Grundsatz der Verfügbarkeit Rechnung getragen werden³²⁴. Diesem Hinweis entsprechend haben die Europäische Kommission und der Rat der EU in den Aktionsplan Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustausches aufgenommen:

- Die Annahme eines Rechtsakts über die Zurückhaltung von im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeiteten Daten für Zwecke der Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten;
- einen Vorschlag zur Einführung des Verfügbarkeitsgrundsatzes in Bezug auf strafverfolungsrelevante Informationen;
- einen Vorschlag für angemessene Schutzmaßnahmen und einen wirksamen Rechtsschutz in Bezug auf den Transfer personenbezogener Daten für Zwecke der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen;

³²⁰ Zu finden unter 3.2. d) des Aktionsplanes.

³²¹ Zu finden unter 3.2. g) des Aktionsplanes.

³²² ATLAS ist ein automatisiertes Tarif- und lokales Zollabwicklungssystem.

³²³ Zu finden unter 3.2. k) des Aktionsplanes.

³²⁴ Zu finden unter III. 2.2.2. des Haager Programms.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

- die Annahme des Vorschlages für einen Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU;
- einen Vorschlag betreffend den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum VIS.

Zudem haben die Europäische Kommission und der Rat der EU auch die für die Terrorismusbekämpfung wichtigen Vorgaben betreffend die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in dem Aktionsplan umgesetzt:

- Die Folgemaßnahmen zu der Mitteilung und dem Vorschlag zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, insbesondere an den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten;
- einen Vorschlag für eine Richtlinie „zur Steigerung der Verkehrssicherheit durch Einbeziehung der Transeuropäischen Verkehrsnetze in die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“.

V. Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung

Am 18. November 2004 hat der Rat der EU einen „*Konzeptrahmen für die ESVP-Dimension der Terrorismusbekämpfung*“ erstellt³²⁵ und damit auf die Einbeziehung von militärischen Aspekten in die Terrorabwehr bei Prävention, Schutz und akutem Krisenmanagement hingewiesen. Die sechs Grundprinzipien der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der ESVP sind:

- Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten;
- freiwillige Beiträge der Mitglieder;

³²⁵ Zu finden unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/04/st14/st14797.de04.pdf>.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

- klares Verständnis für terroristische Bedrohung und Bedrohungsanalysen;
- säulenübergreifende Koordination im Kampf gegen Terrorismus;
- Kooperation mit internationalen Partnern und
- der komplementäre Beitrag der ESVP zur Terrorismusbekämpfung.

VI. Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung

Am 26. November 2004 hat der Rat der EU nach Aufforderung durch den Europäischen Rat eine „*Strategie zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung*“ entwickelt und damit die Bedeutung dieses Bereichs der Terrorismusbekämpfung hervorgehoben. Diese Strategie enthält einen Überblick über die bisher getroffenen Maßnahmen und Empfehlungen, und wie diese Maßnahmen weiter verstärkt werden können.

VII. Solidaritätsprogramm zu den Folgen terroristischer Bedrohungen und Anschläge

Am 1. Dezember 2004 hat der Rat der EU ein „*Solidaritätsprogramm zu den Folgen terroristischer Bedrohungen und Anschläge*“ beschlossen³²⁶. Dessen Inhalt betrifft die Erweiterung und Revidierung des CBRN-Programms 2002 und dient zur Verbesserung der EU-Fähigkeiten, die Folgen chemischer, biologischer, radiologischer oder nuklearer terroristischer Bedrohungen zu begrenzen. Elemente dieses Programms sind: Risikoabschätzung, Schutz kritischer Infrastrukturen, Mechanismen zur Identifizierung terroristischer Bedrohungen und zur Alarmierung von Einsatzkräften und Öffentlichkeit, Abwehrbereitschaft und Kapazitäten im Krisenmanagement, Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten im Katastrophenschutz sowie internationale Zusammenarbeit.

³²⁶ Zu finden unter http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/15480EU_Solidarity_Programme.pdf.

VIII. Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung

Seit den Anschlägen in Madrid am 11. März 2004 und der darauf folgenden Erklärung des Europäischen Rates am 25. März 2004 betont die EU regelmäßig die Bedeutung der Radikalisierung und der Anwerbung für den Terrorismus. Seitdem sucht sie nach Mitteln, wie sie diese zwei Quellen des Terrorismus bekämpfen kann. Ergebnis zahlreicher Arbeiten ist eine „Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung“, in der der Rat der EU darlegt, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten die Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus in Zukunft bekämpfen wollen.

Das in diesem Strategiepapier enthaltene Konzept basiert auf drei Bekämpfungsstrategien: Der Bekämpfung der Aktivitäten von Netzen und Personen, die Menschen für den Terrorismus anwerben, dem Bemühen darum, dass die Stimmen der Mehrheit die der Extremisten übertönen, und schließlich einem stärkeren Einsatz für Sicherheit, Recht, Demokratie und Chancen für alle.

IX. Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung

Im Anschluss an die im Juli 2005 verübten Anschläge von London verabschiedete der Europäische Rat im Dezember 2005 eine neue „Strategie zur Terrorismusbekämpfung“, die der EU eine koordinierte Reaktion auf solche Taten ermöglichen soll. Diese Strategie stellt laut EU den Beginn der nächsten Phase des „Haager Programms“ dar.

Die Strategie umfasst vier Schwerpunkte, sogenannte Arbeitsfelder, welche die Entwicklung der Terrorismusbekämpfung vorantreiben sollen, nämlich Prävention, Schutz, Verfolgung und Reaktion. Innerhalb dieser Arbeitsfelder macht die EU Rahmenvorgaben für Maßnahmen, die darauf abzielen, die Radikalisierung und die Anwerbung für den Terrorismus zu verhindern, die Bürger und die Infrastrukturen zu schützen, Terroristen zu verfolgen, gegen sie zu ermitteln und die Reaktion auf die Auswirkungen von Anschlägen zu verbessern. An die Ausführungen zur Bedeutung jedes Arbeitsfeldes für die Terrorismusbekämpfung schließen sich jeweils die zentralen Prioritäten für das jeweilige Arbeitsfeld an.

1. Prävention

Das erste Arbeitsfeld betrifft die Prävention. Gemäß ihrer Strategie möchte die EU Maßnahmen entwickeln, durch welche in Europa und über Europa hinausgreifend verhindert wird, dass sich Menschen dem Terrorismus zuwenden. Die EU möchte bei den Faktoren ansetzen, die zu Radikalisierung und Anwerbung von Menschen für den Terrorismus führen können. Konkret betrifft das Arbeitsfeld Prävention folgende Vorhaben:

- Entwicklung gemeinsamer Konzepte zur Erkennung und Bewältigung problematischer Verhaltensweisen, insbesondere des Missbrauchs des Internets;
- Bekämpfung von Aufstachelung und Anwerbung (zumal in wichtigen Umfeldern wie Haftanstalten, Stätten religiöser Unterweisung oder Andachtsstätten), insbesondere durch die Umsetzung von Rechtsvorschriften, mit denen dieses Verhalten unter Strafe gestellt wird;
- Entwicklung einer Medien- und Kommunikationsstrategie, damit die EU-Politik besser verständlich gemacht wird;
- Förderung verantwortungsvoller Staatsführung, von Demokratie, Bildung und wirtschaftlicher Prosperität durch Unterstützungsprogramme der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten;
- Entwicklung des Dialogs zwischen den Kulturen innerhalb und außerhalb der Union;
- Entwicklung einer emotionsfreien Terminologie für die Debatte solcher Fragen;
- fortgesetzte Forschung und die Weitergabe von Analysen und Erfahrungen, damit die Kenntnisse der EU in diesen Fragen ausgebaut und politische Antworten konzipiert werden.

2. Schutz von Bürgern und Infrastrukturen

Das Arbeitsfeld Schutz betrifft den Schutz von Bürgern und Infrastrukturen. Die EU möchte die Verwundbarkeit gegenüber Anschlägen verringern, indem auch die Sicherheit der Grenzen, des Verkehrs und kritischer Infrastrukturen erhöht wird. Mit folgenden konkreten Vorha-

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

ben möchte die EU den Schutz fördern:

- Verbesserung der Sicherheit von EU- Pässen durch die Einführung biometrischer Daten;
- Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS) und des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II);
- Entwicklung wirksamer Risikoanalysen für die EU-Außengrenzen mittels der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen;
- Anwendung vereinbarter gemeinsamer Standards für die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, der Häfen und des Seeverkehrs;
- Annahme eines europäischen Programms zum Schutz kritischer Infrastrukturen;
- optimale Nutzung der Forschungstätigkeit auf EU- und Gemeinschaftsebene.

3. Verfolgung von Terroristen

Das dritte Arbeitsfeld betrifft die Verfolgung der Terroristen. Verfolgung meint dabei nicht nur die Strafverfolgung von Terroristen, um diese vor Gericht zu stellen. In dieses Arbeitsfeld gehören auch die Anstrengungen, um Planungen, Reisen, Kommunikation, die Finanzierung von und den Zugang zu Anschlagsmaterial zu unterbinden.

Die Vorhaben der EU in diesem Arbeitsfeld sind:

- Stärkung der einzelstaatlichen Fähigkeiten zur Terrorismusbekämpfung unter Berücksichtigung der Empfehlungen, die im Rahmen der gegenseitigen Begutachtung der nationalen Antiterrorvorkehrungen ausgesprochen wurden;
- uneingeschränkte Nutzung von Europol und Eurojust zur Erleichterung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und Einbeziehung der Bedrohungsbewertungen des gemeinsamen Lagezentrums bei der Gestaltung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung;
- Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Ent-

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

- scheidungen, auch durch Annahme der Europäischen Beweisanordnung;
- uneingeschränkte Anwendung und Evaluierung der bestehenden Rechtsvorschriften sowie Ratifizierung der einschlägigen internationalen Verträge und Übereinkommen;
 - Entwicklung des Grundsatzes der Verfügbarkeit von Strafverfolgungsinformationen;
 - Verhinderung des Zugangs von Terroristen zu Waffen und Sprengstoffen, von selbst hergestellten Explosivstoffen bis hin zu CBRN-Material;
 - Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung einschließlich der Umsetzung vereinbarter Rechtsvorschriften, Maßnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs des gemeinnützigen Sektors und Überprüfung der Gesamtleistung der EU in diesem Bereich;
 - technische Unterstützung, um die Fähigkeit vorrangiger Drittländer zu erweitern.

4. Reaktion auf bereits verübte Terroranschläge

Das letzte Arbeitsfeld betrifft die Reaktion auf bereits verübte Terroranschläge. Es geht darum, die Folgen eines Anschlags zu bewältigen oder möglichst gering zu halten, indem die EU die Reaktionsfähigkeit, die Koordinierung der Reaktion und die Betreuung der Opfer verbessert. Dafür hat die EU in dieser Strategie folgende Vorhaben vorgesehen:

- Festlegung von Vereinbarungen der EU in Bezug auf die Koordinierung im Krisenfall und die entsprechenden flankierenden Einsatzverfahren;
- Überarbeitung der Rechtsvorschriften für das Katastrophenschutzverfahren der Gemeinschaft;
- Entwicklung der Risikobewertung als Instrument, das dem Aufbau von Fähigkeiten zur Reaktion auf einen Angriff zugrunde liegt;
- Verbesserung der Abstimmung mit internationalen Organisationen bei der Bewältigung von Terroranschlägen und anderen Katastrophen;
- Austausch von bewährten Praktiken und Entwicklung von Konzepten für die Betreuung von Terrorismusopfern und ihren Familien.

Wie die Prioritäten der vier Arbeitsfelder zeigen, sind die Vorgaben innerhalb der Strategie

recht allgemein gefasst und enthalten keine konkreten Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, sondern lediglich abstrakt gehaltene Vorhaben. Die Aufgabe der konkreten Darstellung aller relevanten Maßnahmen für die vier beschriebenen Arbeitsfelder dieser Strategie erfüllt ein ausführlicher Aktionsplan, welcher zuletzt am 13. Februar 2006 aktualisiert wurde und mehr als 160 Einzelmaßnahmen enthält³²⁷.

X. Aktionspläne zur Terrorismusbekämpfung

Als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 wurde bereits wenige Tage später am 21. September als erste umfassende Strategie der breit angelegte „*Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung*“ als das Schlüsseldokument der Terrorismusbekämpfung durch die EU beschlossen. Der Europäische Rat trat am 21. September 2001 zu einer außerordentlichen Tagung zusammen, um den Maßnahmen der EU die notwendigen Impulse zu geben. Zu diesem Zweck billigte er den „Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung“ und legte damit erste Leitlinien der Terrorismusbekämpfung durch die EU und ihre Mitgliedstaaten für die nächsten Jahre fest. Darin nannte er die fünf wichtigsten Vorhaben, um den Terrorismus innerhalb der EU zu bekämpfen.

- Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit;
- Weiterentwicklung der internationalen Rechtsinstrumente;
- Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus;
- Verstärkung der Flugsicherheit;
- Koordinierung der Gesamtktionen der EU.

Die zu ergreifenden Maßnahmen wurden in den folgenden Monaten mehrfach überarbeitet und danach eingeteilt, welcher Ratsformation sie innerhalb des Rates der EU zuzuordnen sind und welche Ratsformation bei deren Ausarbeitung die Federführung innehaben sollte. So wurde zwischen Maßnahmen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, des Rates „Justiz und

³²⁷ Dokumentennummer: 5771/1/06.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Inneres“, des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ und des Rates „Verkehr und Telekommunikation“ unterschieden.³²⁸ Maßnahmen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ betrafen die Umsetzung einschlägiger UN-Resolutionen betreffend die Terrorismusbekämpfung, den Ausbau etwaiger internationaler Partnerschaften mit Nicht-EU-Staaten und sonstige politische Anstrengungen. Maßnahmen des Rates „Justiz und Inneres“ betrafen vor allem die Strafverfolgung und Auslieferung innerhalb der EU und die Rechtshilfe in Strafsachen, Maßnahmen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vor allem die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und Maßnahmen des Rates „Verkehr und Telekommunikation“ die Sicherheit des europäischen Verkehrsnetzes.

Als Reaktion auf die Anschläge in Madrid am 11. März 2004 trat der Europäische Rat zusammen und nahm am 25. März 2004 eine „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ an. Beschlossen wurde u.a. die Festlegung von sieben aktualisierten strategischen Zielen zu dem Zweck, dass der Rat der EU die Annahme eines überarbeiteten „Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus“ zum Abschluss bringt und dem Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 2004 erneut Bericht erstattet.

Auf seiner Tagung am 17. und 18. Juni 2004 billigte der Europäische Rat schließlich den vom Rat der EU erstellten überarbeiteten „Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung“, in dem in über 200 Maßnahmen die folgenden sieben vorrangigen strategischen Ziele konkretisiert wurden, welche der Europäische Rat in seiner „Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus“ am 25. März 2004 beschlossen hatte:

1. Vertiefung des internationalen Konsenses und Verstärkung der internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus;
2. Eindämmung des Zugangs von Terroristen zu finanziellen und anderen wirtschaftlichen Ressourcen;
3. Maximierung der Kapazitäten innerhalb der EU-Instanzen und Mitgliedstaaten zur Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Terroristen und zur Verhinderung terroristischer Anschläge;

³²⁸ Vgl. hierzu die obigen Ausführungen zur Terrorismusbekämpfung durch den Rat der EU im 4. Teil dieser Arbeit unter A.II.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

4. Gewährleistung der Sicherheit des internationalen Verkehrs und wirksamer Grenzkontrollsysteme;
5. Stärkung der Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zur Bewältigung der Folgen eines Terroranschlags;
6. Untersuchung der Faktoren, die der Unterstützung und dem Anwachsen terroristischer Kreise Vorschub leisten;
7. Ausrichtung der Maßnahmen der EU im Bereich der Auswärtigen Beziehungen auf prioritäre Drittländer, in denen die Kapazitäten bzw. die Bereitschaft zur Terrorismusbekämpfung gestärkt werden müssen.

Auf 44 Seiten zählt dieser Aktionsplan Maßnahmen und Initiativen auf, welche dazu beitragen sollen, die vorgenannten sieben strategischen Ziele zu erreichen. Festgelegt wurden Ziele der Terrorismusbekämpfung, Maßnahmen und Fristen sowie die für die Durchführung der Maßnahmen verantwortliche Einrichtung bzw. Institution der EU. Neben neuen Maßnahmen wurden auch Fristen für die Umsetzung von Maßnahmen festgelegt, die bereits vor längerer Zeit beschlossen worden waren.

Zuletzt wurde der Aktionsplan am 13. Februar 2006 überarbeitet. Dieser aktualisierte Entwurf des EU-Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung³²⁹ bezieht sich auf die EU-Strategie zur Terrorismusbekämpfung³³⁰. Der Anhang beinhaltet Angaben darüber, welcher Mitgliedstaat welche der gesetzgebenden Instrumente implementiert hat, die in der Erklärung über Terrorismus vom 25. März 2004 des Europäischen Rates festgesetzt wurden.

XI. Fazit

In Gestalt ihrer Organe leistet die EU umfangreiche Arbeiten zur Terrorismusbekämpfung. In Leitlinien gibt die EU den „roten Faden“ der Terrorismusbekämpfung vor. Die Leitlinien zur Terrorismusbekämpfung enthalten Vorgaben für präventive und repressive Maßnahmen, legislative und operative Maßnahmen, außen- und innenpolitische Maßnahmen sowie Vorgaben

³²⁹ Zu finden unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st05771-re01.en06.pdf>.

³³⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen unter VI.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

für Maßnahmen, die die Reaktionsmöglichkeiten der EU auf einen verübten Anschlag verbessern sollen.

Obwohl es Aufgabe dieser Pläne sein sollte, die Terrorismusbekämpfung der EU transparenter und übersichtlicher zu gestalten, fällt es aufgrund der Fülle der darin vorgeschlagenen Maßnahmen und Vorhaben schwer, einen Überblick über die Terrorismusbekämpfung der EU zu gewinnen. Aus den genannten Leitlinien lassen sich jedoch vier Schwerpunkte ablesen, auf die die EU im Rahmen der Terrorismusbekämpfung seit den Anschlägen vom 11. September 2001 konsequent ihr Hauptaugenmerk legt und in denen sie ihre und die Fähigkeiten ihrer Mitgliedstaaten zur Terrorismusbekämpfung stetig verbessern möchte. Dabei handelt es sich um die Bereiche:

- *Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus,*
- *Verbesserung des Informationsaustausches,*
- *Verbesserung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung innerhalb der EU,*
- *Verbesserung der Sicherheit der Infrastruktur.*

Das Tätigwerden der EU in diesen Schwerpunkten soll zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der für die Terrorismusbekämpfung zuständigen EU-Agenturen Europol, Eurojust und FRONTEX führen.

Zu diesen vier Schwerpunkten sind jüngst zwei hinzugekommen, auf die die EU in naher Zukunft besonderen Wert legen möchte. Aktuell ist die EU auf der Suche nach Möglichkeiten, wie sie die Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen bekämpfen, wie sie den Schutz gefährdeter Infrastrukturen sicherstellen und wie sie verhindern kann, dass Terroristen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen kommen.

Wünschenswert wäre eine übersichtlichere Gestaltung der Leitlinien. Beispielsweise könnte sich die EU auf das Wesentliche konzentrieren und alle in Erklärungen, Schlussfolgerungen, Plänen, Programmen, Strategien und Mitteilungen genannten Aspekte der Terrorismusbekämpfung in einem Plan zusammenfassen. Eine verbesserte Übersichtlichkeit würde eine koordiniertere, effektivere und mehr aufeinander abgestimmte Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU erleichtern.

B. Legislative Einzelmaßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Zur Bekämpfung des Terrorismus wurde auf europäischer Ebene durch die EU seit den Anschlägen vom 11. September 2001 basierend auf den vom Europäischen Rat, dem Rat der EU und der Europäischen Kommission aufgestellten Leitlinien eine Vielzahl von Maßnahmen beschlossen, die zwar noch nicht vollständig in das Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt sind, aber dennoch die Entwicklung der europäischen Terrorismusbekämpfung vorangetrieben und verbessert haben.

Zusätzlich gibt es eine Reihe aktueller Vorschläge der Europäischen Kommission für Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, welche voraussichtlich in naher Zukunft von der EU beschlossen werden. Im Hinblick auf die Verknüpfungen mit der organisierten Kriminalität und den sonstigen Bedrohungen der Sicherheit³³¹ wurden einige der folgenden Maßnahmen nicht primär zur Bekämpfung des Terrorismus, sondern allgemein zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität erlassen. Dennoch unterstützen auch diese Maßnahmen die EU in ihrem Kampf gegen den Terrorismus.

I. Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus

Die Zerschlagung der finanziellen Basis terroristischer Organisationen ist eine notwendige Bedingung³³² und ein Schlüsselement³³³ für die erfolgreiche Bekämpfung des Terrorismus. Terroristen benötigen Geld und sonstige Vermögenswerte, um die terroristischen Strukturen über einen längeren Zeitraum aufrecht zu erhalten, um Mitglieder zu rekrutieren und zu trainieren, um zu kommunizieren und vor allem um Anschläge zu planen und durchzuführen³³⁴. Von entscheidender Bedeutung für Terroristen und terroristische Vereinigungen ist deshalb die Frage, aus welchen Quellen sie finanzielle Mittel beziehen und wie sie die finanziellen

³³¹ Vgl. hierzu die Ausführungen im 3. Teil dieser Arbeit unter A.III. sowie A.IV.

³³² Klein, S. 21.

³³³ Findeisen, S. 124.

³³⁴ Eine Durchführung der Anschläge vom 11. September 2001 wäre ohne entsprechende finanzielle Mittel nicht möglich gewesen.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Mittel nutzen und einsetzen können.

In seinen Schlussfolgerungen vom 21. September 2001 hat der Europäische Rat daher folgendes festgestellt: „*Ein entscheidender Aspekt ist der Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus. Damit er wirkungsvoll geführt werden kann, ist ein energisches internationales Vorgehen erforderlich*“³³⁵.

Die Bedeutung der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung wurde außerdem von der Europäischen Kommission in zahlreichen Mitteilungen, insbesondere in den zwei bereits dargestellten Mitteilungen über die Prävention und Bekämpfung des Terrorismus³³⁶ betont. Die europäischen Staaten versuchen deshalb durch Maßnahmen auf EU-Ebene zu verhindern, dass Terroristen und terroristische Vereinigungen Gelder und Vermögenswerte erhalten und nutzen können. Einen wesentlichen Einfluss auf die Terrorismuspolitik der EU in diesem Bereich haben die Vereinten Nationen, welche selbst in UN-Resolutionen Vorgaben für die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus machen. Die wichtigsten Maßnahmen der Vereinten Nationen und der EU zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus sind:

UN-Resolutionen

- UN-Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999³³⁷
- UN-Resolution 1333 vom 19. Dezember 2000³³⁸
- UN-Resolution 1373 vom 28. September 2001³³⁹
- UN-Resolution 1390 vom 28. Januar 2002³⁴⁰

³³⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. September 2001 unter Ziffer 5. Zu finden unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/85097.pdf.

³³⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vom 20. Oktober 2004 (KOM [2004] 700) und Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Prävention und Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung vom 29. November 2005 (KOM [2005] 620).

³³⁷ S/Res/1267 (1999).

³³⁸ S/Res/1333 (2000).

³³⁹ S/Res/1373 (2001).

³⁴⁰ S/Res/1390 (2002).

Maßnahmen der EU

- Gemeinsamer Standpunkt 1999/727/GASP vom 15. November 1999 „über restriktive Maßnahmen gegen die Taliban“³⁴¹
- Verordnung (EG) Nr. 337/2000 vom 14. Februar 2000 „über ein Flugverbot und das Einfrieren von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan“³⁴²
- Gemeinsamer Standpunkt 2001/154/GASP vom 26. Februar 2001 „über restriktive Maßnahmen gegen die Taliban“³⁴³
- Verordnung (EG) Nr. 467/2001 vom 6. März 2001 „über das Verbot der Ausfuhr bestimmter Waren und Dienstleistungen nach Afghanistan, über die Ausweitung des Flugverbots und des Einfrierens von Geldern und anderen Finanzmitteln betreffend die Taliban von Afghanistan“³⁴⁴
- Gemeinsamer Standpunkt 2001/930/GASP vom 27. Dezember 2001 „über die Bekämpfung des Terrorismus“³⁴⁵
- Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP vom 27. Dezember 2001 „über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“³⁴⁶
- Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 vom 27. Dezember 2001 „über spezifische gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“³⁴⁷
- Gemeinsamer Standpunkt 2002/402/GASP vom 27. Mai 2002 „betreffend restriktive Maßnahmen gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida- Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und

³⁴¹ ABl. EG Nr. L 294, 1.

³⁴² ABl. EG Nr. L 43, 1.

³⁴³ ABl. EG Nr. L 57, 1.

³⁴⁴ ABl. EG NR. L 67, 1.

³⁴⁵ ABl. EG Nr. L 344, 90.

³⁴⁶ ABl. EG Nr. L 344, 93.

³⁴⁷ ABl. EG Nr. L 344, 70.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Einrichtungen“³⁴⁸

- Verordnung (EG) Nr. 881/2002 vom 27. Mai 2002 „über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk und den Taliban in Verbindung stehen“³⁴⁹
- Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 „über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden“³⁵⁰
- Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 „zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“³⁵¹
- Verordnung „über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers“ vom 15. November 2006³⁵².

Die Vielzahl der Maßnahmen erscheint unübersichtlich. Tatsächlich bilden die Maßnahmen jedoch einen Teil eines weitgehend planvollen Gesamtkonzepts der Vereinten Nationen und der EU zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

Die UN-Resolutionen, die Gemeinsamen Standpunkte und die Verordnungen sind Grundlage für Sanktionsmaßnahmen, die insbesondere die Finanzierung des Terrorismus kriminalisieren, das Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten anordnen und die Bereitstellung etwaiger finanzieller Mittel verbieten.

Zusätzlich zu diesen Sanktionsmaßnahmen versucht die EU durch die Richtlinie vom 26. Oktober 2005 „zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“, die Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 „über die Überwachung von Barmit-

³⁴⁸ ABl. EG Nr. L 139, 4.

³⁴⁹ ABl. EG Nr. L 139, 10.

³⁵⁰ ABl. EG Nr. L 109, 9.

³⁵¹ ABl. EG Nr. L 309, 15.

³⁵² ABl. EG Nr. L 345, 1.

teilen, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden“³⁵³ und die Verordnung „über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers“³⁵⁴, die Finanzierung des Terrorismus zu bekämpfen.

1. Sanktionsmaßnahmen

Durch das Einfrieren von Geldern, Vermögenswerten oder sonstigen finanziellen Ressourcen und das Verbot, den davon betroffenen Personen und Vereinigungen etwaige Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen³⁵⁵, beschränken die Vereinten Nationen und die EU den Kapital- und Zahlungsverkehrs namentlich benannter terroristischer Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen. Damit werden sog. Sanktionsmaßnahmen, „smart sanctions“ oder „targeted sanctions“ auch im Kampf gegen den internationalen Terrorismus eingesetzt.

a) UN-Resolutionen als Grundlage der Sanktionsmaßnahmen

Grundlage der europäischen Sanktionsmaßnahmen durch die EU bilden die UN-Resolutionen 1267 vom 15. Oktober 1999, 1333 vom 19. Dezember 2000, 1390 vom 16. Januar 2002 und 1373 vom 28. September 2001. Durch sie wurden die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und damit auch die Mitgliedstaaten der EU dazu verpflichtet, Sanktionsmaßnahmen gegen Osama bin Laden, die Al-Qaida, die Taliban und sonstige Terroristen und terroristische Gruppierungen zu erlassen.

Die Sanktionsmaßnahmen beinhalten das Einfrieren von Geldern, Vermögenswerten und sonstigen finanziellen Ressourcen, das Verbot, den betroffenen Personen und Vereinigungen etwaige Vermögenswerte zur Verfügung zu stellen, Flugverbote, die Verwehrung der Ein- und Durchreise und die Kriminalisierung der Finanzierung des Terrorismus im allgemeinen. Tatsächlich bilden die Sanktionsmaßnahmen auf der Grundlage der UN-Resolutionen in ihrer

³⁵³ ABl. EG Nr. L 309, 9.

³⁵⁴ ABl. EG Nr. L 345, 1.

³⁵⁵ Sog. Finanzsanktionen im Gegensatz zu Reisesanktionen, vgl. Poeschke, S. 86 ff. und S. 90 ff.

Gesamtheit zwei sog. Sanktionsregime³⁵⁶. Zu unterscheiden ist zwischen dem Sanktionsregime gegen Osama bin Laden, die Al-Qaida und die Taliban aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390 und dem Sanktionsregime gegen sonstige Terroristen und terroristische Gruppierungen aufgrund der UN-Resolution 1373.

aa) Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390

Noch vor den Anschlägen vom 11. September 2001 hat der UN-Sicherheitsrat durch die UN-Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999 ein Sanktionsregime gegen die Taliban in Afghanistan eingeführt. Gemäß Ziffer 1 der UN-Resolution sollten die Taliban geeignete Maßnahmen treffen, damit „ihr“ Staat nicht dazu genutzt wird, um darin Terroristen auszubilden. Gemäß Ziffer 2 wurde die sofortige Auslieferung von Osama bin Laden gefordert. Um diese Verpflichtungen durchzusetzen, enthielt die Resolution in Ziffer 4 a) ein Flugverbot und sah in Ziffer 4 b) vor, dass alle Mitgliedstaaten Gelder und Finanzmittel einfrieren, die aus unmittelbar oder mittelbar von den Taliban kontrollierten Vermögenswerten stammen.

Weiterentwickelt und sowohl auf Osama bin Laden als auch die Al-Qaida ausgeweitet wurde das Sanktionsregime durch die UN-Resolutionen 1333 vom 19. Dezember 2000 und die UN-Resolution 1390 vom 28. Januar 2002. Gemäß den Ziffern 1 und 2 der UN-Resolution 1390 sollten die von den UN-Resolutionen 1267 und 1333 vorgegeben Maßnahmen, insbesondere das Einfrieren von Geldern, fortgesetzt werden.

Die genauen Adressaten der Sanktionsmaßnahmen ergeben sich aus einer Liste, die aufgrund der UN-Resolutionen 1267 und 1333 durch ein eigens dafür eingesetztes Sanktionskomitee, zusammengesetzt aus Vertretern der 15 Sicherheitsratsmitglieder, erstellt wurde³⁵⁷. Veröffentlicht wurde eine Liste von Individuen und Organisationen, die den Taliban oder der Al-Qaida nahe stehen³⁵⁸. Damit die Listung der Personen und Organisationen gerechtfertigt bleibt, wird die Liste regelmäßig unter Berücksichtigung der Vorschläge einzelner Staaten

³⁵⁶ Unklar hierzu Schmalenbach, JZ 2006, S. 350.

³⁵⁷ Vgl. Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work, Ziffer 9, unter www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf.

³⁵⁸ Vgl. die Liste der Vereinten Nationen unter <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/tablelist.htm>.

aktualisiert. Die tatsächliche Umsetzung der Vorgaben durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen überwacht der sog. Sanktionsausschuss (Ziffer 6 der UN-Resolution 1267).

bb) Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolution 1373

Die UN-Resolution 1373 vom 28. September 2001 betrifft Sanktionsmaßnahmen gegen sonstige Terroristen und terroristische Gruppierungen, die nicht bereits dem Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390 unterfallen. Mögliche Adressaten der UN-Resolution 1373 sind damit alle Terroristen und terroristischen Organisationen mit Ausnahme der Taliban und der Al-Qaida.

Gemäß Ziffer 1 a) der UN-Resolution 1373 ist die Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus ein entscheidendes Element, um terroristische Gruppen eines wesentlichen Mittels zur Begehung ihrer Verbrechen zu berauben. Ziffer 1 b) verlangt von den Mitgliedstaaten die Kriminalisierung der Finanzierung des Terrorismus. Ziffer 1 c) der UN-Resolution enthält die Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, mit terroristischen Aktivitäten verbundene Gelder zu ermitteln und einzufrieren, und verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie über die entsprechenden administrativen und justiziellen Mechanismen verfügen, um Gelder krimineller Herkunft mit der gebotenen Dringlichkeit zu blockieren. Ziffer 1 d) verpflichtet die Mitgliedstaaten schließlich dazu, die Bereitstellung von Geldern, Vermögenswerten oder sonstigen wirtschaftlichen Ressourcen an Terroristen oder an Körperschaften, die im Eigentum von Terroristen stehen oder von Terroristen kontrolliert werden, oder an Körperschaften, die für Terroristen handeln, zu verbieten. Die Ziffern 2 und 3 der UN-Resolution betreffen allgemeine Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus wie die Kriminalisierung terroristischer Handlungen und die internationale Zusammenarbeit zwischen den Staaten, um terroristische Angriffe abzuwehren.

Im Rahmen dieses Sanktionsregimes erfolgt die Listung – anders als im Falle der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390 – nicht durch ein UN-Sanktionskomitee, sondern durch die Mitgliedstaaten selbst³⁵⁹. Grund dafür ist, dass die UN-Resolution 1373 lediglich eine

³⁵⁹ Wohl übersehen von Tomuschat, Speyerer Vorträge, Heft 85, S. 9.

Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der genannten Maßnahmen enthält, ihnen aber die Adressierung der Sanktionen selbst überlässt. Die Umsetzung der Resolution wird durch das sog. Counter-Terrorism-Committee überwacht, welches zu diesem Zweck eingerichtet wurde und aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrates besteht.

b) Die Umsetzung der UN-Resolutionen durch die EU

Um ihren Verpflichtungen aus den genannten UN-Resolutionen nachzukommen, haben sich die europäischen Staaten der EU bedient³⁶⁰ und Maßnahmen auf EU-Ebene erlassen. Die konkrete Umsetzung der UN-Resolutionen erfolgte jeweils durch Gemeinsame Standpunkte im Rahmen der zweiten Säule und deren Umsetzung wiederum durch Verordnungen im Rahmen der ersten Säule.

Rechtsgrundlage der Sanktionsmaßnahmen ist Art. 301 EG-Vertrag. Der doppelten Umsetzung auf EU-Ebene bedarf es, da Sofortmaßnahmen nach Art. 301 EG-Vertrag stets einen Gemeinsamen Standpunkt oder eine Gemeinsame Aktion voraussetzen. Gemeinsame Standpunkte selbst stellen keine ausreichende Umsetzungsmaßnahme dar, da sie lediglich ein Zwischenergebnis festhalten und gemäß Art. 15 S. 2 EU-Vertrag erst ein Konzept für weitere Maßnahmen auf EU-Ebene aufstellen³⁶¹. Sinn und Aufgabe dieses Zusammenspiels ist es, die Entscheidungsprärogative der Mitgliedstaaten im intergouvernementalen Bereich der GASP zu wahren und zu gewährleisten, dass die Maßnahmen am supranationalen Charakter des Gemeinschaftsrechts teilhaben³⁶².

aa) Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390

Die Umsetzung der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390 des UN-Sicherheitsrates erfolgte

³⁶⁰ Hierzu vgl. die Ausführungen im 3. Teil dieser Arbeit zum Einfluss der Vereinten Nationen auf die Terrorismusbekämpfung der EU unter D.I.

³⁶¹ Böse, in: Schwarze Art. 34 EUV, Rn. 4; Cremer, in: Calliess, Art. 15 EUV, Rn. 4.

³⁶² Cremer, in: Calliess, Art. 301 EGV, Rn. 2.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

durch die Annahme der folgenden Maßnahmen:

- Gemeinsamer Standpunkt 1999/727/GASP vom 15. November 1999³⁶³ und Verordnung (EG) Nr. 337/2000 vom 14. Februar 2000³⁶⁴ (Umsetzung der UN-Resolution 1267);
- Gemeinsamer Standpunkt 2001/154/GASP vom 26. Februar 2001³⁶⁵ und Verordnung (EG) Nr. 467/2001 vom 6. März 2001³⁶⁶ (Umsetzung der UN-Resolution 1333);
- Gemeinsamer Standpunkt 2002/402/GASP vom 27. Mai 2002³⁶⁷ und Verordnung (EG) Nr. 881/2002 vom 27. Mai 2002³⁶⁸ (Umsetzung der UN-Resolution 1390).

(1) Gemeinsamer Standpunkt 1999/727/GASP

Zur Umsetzung der UN-Resolution 1267 hat die EU am 15. November 1999 den Gemeinsamen Standpunkt 1999/727/GASP angenommen und restriktive Maßnahmen gegen die Taliban beschlossen. Art. 1 verbietet Flüge in das und aus dem Hoheitsgebiet der EU von Flugzeugen, welche im Eigentum der Taliban stehen oder von ihnen gemietet oder betrieben werden. Art. 2 enthält die Verpflichtung, Gelder und andere Finanzmittel der Taliban einzufrieren.

(2) Verordnung (EG) Nr. 337/2000

Umgesetzt wurde der Gemeinsame Standpunkt 1999/727/GASP durch die Verordnung (EG) Nr. 337/2000 auf Grundlage der Art. 301, 60 EG-Vertrag. Entsprechend den Vorgaben des Gemeinsamen Standpunktes wurden die Mitgliedstaaten der EU in Art. 3 verpflichtet, Gelder

³⁶³ ABl. EG Nr. L 294, 1.

³⁶⁴ ABl. EG Nr. L 43, 1.

³⁶⁵ ABl. EG Nr. L 57, 1.

³⁶⁶ ABl. EG Nr. L 67, 1.

³⁶⁷ ABl. EG Nr. L 139, 4.

³⁶⁸ ABl. EG Nr. L 139, 10.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

und andere Finanzmittel der Taliban einzufrieren und diesen keine Gelder und Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Zusätzlich wurden in Art. 5 Starts und Landungen von bestimmten Luftfahrzeugen untersagt und ein Flugverbot ausgesprochen. Aus den Anhängen I und II ergeben sich die vom Taliban-Sanktionsausschuss bezeichneten Personen und Luftfahrzeuge auf die sich die Verordnung und die daran anknüpfenden Maßnahmen beziehen.

(3) Gemeinsamer Standpunkt 2001/154/GASP

Durch den Gemeinsamen Standpunkt 2001/154/GASP wurden die Verpflichtungen des Gemeinsamen Standpunkts 1999/727/GASP ausgeweitet. Zusätzlich zum Einfrieren von Geldern und Finanzmitteln und zum Flugverbot wurden die Lieferung, der Verkauf und die Weitergabe von Rüstungsgütern und Wehrmaterial jeder Art (Art. 2 Abs.1) und von technischer Beratung, Hilfe oder Ausbildung im Zusammenhang mit militärischen Tätigkeiten (Art. 2 Abs. 2) untersagt. Außerdem wurde der Adressatenkreis erweitert und festgelegt, dass auch die Gelder und Vermögenswerte Osama bin Ladens und der Al-Qaida, wie vom UN-Sanktionsausschuss bezeichnet, eingefroren werden und diesen keine Gelder und Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden dürfen.

(4) Verordnung (EG) Nr. 467/2001

Umgesetzt wurde der Gemeinsame Standpunkt 2001/154/GASP auf der Grundlage der Art. 301, 60 EG-Vertrag durch die Verordnung (EG) Nr. 467/2001. Durch diese Verordnung wurde die Verordnung (EG) Nr. 337/2000 aufgehoben und ohne wesentliche inhaltliche Änderungen ersetzt.

(5) Gemeinsamer Standpunkt 2002/402/GASP

Der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 27. Mai 2002 „betreffend restriktive Maßnah-

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

men gegen Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation und die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen“³⁶⁹ setzt schließlich die aktuellste UN-Resolution 1390 um. In Art. 1 und 3 wiederholt er die bereits in dem vorhergehenden Gemeinsamen Standpunkt enthaltenen Verpflichtungen (Einfrieren von Vermögenswerten und Lieferungsverbot). Gemäß Art. 4 soll zusätzlich die Ein- und Durchreise der in Art. 1 genannten Personen in und durch das Hoheitsgebiet der EU verhindert werden. In Art. 1 wird auf die, durch den UN-Sanktionsausschuss aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390 erstellte Liste Bezug genommen, in welcher Osama bin Laden, Mitglieder der Al-Qaida-Organisation, die Taliban sowie andere mit ihnen verbündete Personen, Gruppen, Unternehmen und Einrichtungen aufgeführt sind.

(6) Verordnung (EG) Nr. 881/2002

Die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 setzt schließlich den Gemeinsamen Standpunkt 2002/402/GASP um und hebt die Verordnung (EG) Nr. 467/2001 auf. Im Anhang enthält sie eine Liste der Personen, Gruppen und Organisationen gegen die sich, in Übereinstimmung mit der vom UN-Sanktionsausschuss erstellten Liste, die Sanktionen der EU richten sollen. In Art. 2 Abs. 2 und 3 wird die gleiche Verpflichtung der Mitgliedstaaten aufgestellt. Um die Verpflichtungen aus den Artikeln 1-3 (Einfrieren von Vermögenswerten und das Lieferungsverbot) sicherzustellen, sind gemäß Art. 5 Personen, Organisationen und Einrichtungen verpflichtet, den im Anhang II aufgeführten nationalen Behörden Informationen über Umgehungsversuche zu übermitteln und mit den nationalen Behörden zusammenzuarbeiten. Für den Fall, dass gegen die Bestimmungen der Verordnung verstoßen wird, legen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 Sanktionen fest. Gemäß Art. 7 wird die Kommission ermächtigt, die Liste im Anhang zur Verordnung aufgrund entsprechender Entscheidung des UN-Sanktionsausschusses zu ändern, um deren Aktualität sicherzustellen. Bislang kam es insofern bereits zu 95 Änderungen³⁷⁰.

³⁶⁹ ABl. EG Nr. L 139, 4.

³⁷⁰ Vgl. die Homepage der Deutschen Bundesbank unter:

http://www.bundesbank.de/finanzsanktionen/finanzsanktionen_taliban.php.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Hervorzuheben ist schließlich die Verordnung (EG) Nr. 561/2003³⁷¹ durch welche der Rat der EU in Art. 2 a eine humanitäre Ausnahmeklausel eingeführt hat, welche Ausnahmetatbestände vorsieht. Nach diesen kann auf Antrag des Betroffenen und nach Entscheidung der zuständigen nationalen Behörde³⁷² Art. 2 auf Gelder und wirtschaftliche Ressourcen unanwendbar sein, wenn diese etwa der Befriedigung bestimmter Grundbedürfnisse und Bezahlung rechtlicher Dienstleistungen dienen. Die letzte, jedoch unwesentliche Änderung erfolgte durch Verordnung (EG) Nr. 400/2008 der Kommission vom 5. Mai 2008³⁷³.

bb) Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Resolution 1373

Die Umsetzung der UN-Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrates erfolgte durch die Annahme der Gemeinsamen Standpunkte 2001/930/GASP³⁷⁴, 2001/931/GASP³⁷⁵ und deren Umsetzung durch die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates vom 27. Dezember 2001 über „spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“³⁷⁶.

(1) Gemeinsamer Standpunkt 2001/931/GASP

Mit dem gemeinsamen Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 „über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“ hat die EU zum ersten Mal versucht, den Begriff einer „terroristischen Handlung“ zu definieren³⁷⁷. Nach Art. 1 Abs. 3 des Gemeinsamen Standpunkts ist darunter „eine der nachstehend aufgeführten vorsätzlichen

³⁷¹ ABl. EG Nr. L 82, 1.

³⁷² In Deutschland die Deutsche Bank.

³⁷³ ABl. EG Nr. L 118, 14.

³⁷⁴ ABl. EG Nr. L 344, 90.

³⁷⁵ ABl. EG Nr. L 344, 93.

³⁷⁶ ABl. EG Nr. L 344, 70.

³⁷⁷ Wohl übersehen von v. Bubnoff, NJW 2002, S. 2672 ff.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Handlungen, die durch die Art oder durch ihren Kontext ein Land oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen kann und im innerstaatlichen Recht als Straftat definiert ist“, zu verstehen. Die aufgezählten objektiven Handlungen sind Absichtsdelikte mit überschießender Innentendenz, weil der Täter das Ziel verfolgen muss, die Bevölkerung auf schwerwiegende Weise einzuschüchtern, eine Regierung oder internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu zwingen oder die politischen, verfassungsrechtlichen und anderen Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören³⁷⁸.

Im Gegensatz zu der Umsetzung des Sanktionsregimes gegen die Taliban und die Al-Qaida erstellt der UN-Sanktionsausschuss im Rahmen dieses Sanktionsregimes keine eigene Liste, sondern überlässt die Listung der Betroffenen den UN-Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck enthält der Gemeinsame Standpunkt in Art. 1 Abs. 4 ein eigenes Listungsverfahren, das sogenannte „clearing house“-Verfahren³⁷⁹, durch welches die EU ihrer Verpflichtung nachkommt, selbst eine Liste aufzustellen.

Innerhalb der EU kann danach auf Grundlage der Empfehlung eines informellen „clearing house“ jeder Rat der EU über eine entsprechende Listung entscheiden. Vorschläge dazu können von allen Mitgliedstaaten gemacht werden.

Da der Prozess nicht öffentlich ist, ist auch nicht bekannt, anhand welcher Kriterien ein Individuum oder eine Organisation auf die Liste gesetzt oder wieder gestrichen wird³⁸⁰. Im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt findet sich deshalb eine Liste, in der i.V.m. Art. 1 Abs. 1 diejenigen Personen, Vereinigungen und Körperschaften genannt sind, für welche der Gemeinsame Standpunkt Anwendung findet, weil sie vermutlich an terroristischen Handlungen beteiligt sind. Gemäß Art. 1 Abs. 4 wird diese Liste aufgrund „genauer Informationen, die sich entweder aus nationalen Ermittlungen eines Mitgliedstaates oder einer Strafverfolgung durch einen Mitgliedstaaten wegen „Terrorismus“ ergeben oder vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen genannt werden“, erstellt.

Der gemeinsame Standpunkt wird fortlaufend – mindestens einmal pro Halbjahr – überprüft,

³⁷⁸ Näher zur Definition einer „terroristischen Handlung“ bei den Ausführungen zum Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung im 5. Teil dieser Arbeit unter B. III.

³⁷⁹ Vergleiche hierzu eingehend Bartelt, EuZW 2003, S. 713.

³⁸⁰ Vgl. hierzu Heinz/Schlitt/Würth, S. 15.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

um sicherzustellen, dass der Verbleib der Personen und Körperschaften, die in der Liste enthalten sind, nach wie vor gerechtfertigt ist. Die Aktualisierung der Liste erfolgt im Sinne der Art. 1 Abs. 4 und Art. 6 durch Erlass eines neuen gemeinsamen Standpunkts bei gleichzeitiger Aufhebung des letzten gemeinsamen Standpunkts. Die letzte Aktualisierung erfolgte am 29. April 2008 durch den gemeinsamen Standpunkt 2008/347/GASP³⁸¹.

Der gemeinsame Standpunkt begründet die Verpflichtung der EU, dafür zu sorgen, dass die Gelder und sonstigen Vermögenswerte oder wirtschaftlichen Ressourcen der in der Liste genannten Personen, Vereinigungen und Körperschaften eingefroren werden, und sicherzustellen, dass den in der Liste genannten Personen, Vereinigungen und Körperschaften keine Gelder, Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder andere damit zusammenhängende Dienstleistungen mittelbar oder unmittelbar zur Verfügung gestellt werden.

(2) Gemeinsamer Standpunkt 2001/930/GASP

Auch der Gemeinsame Standpunkt des Rates vom 27. Dezember 2001 „über die Bekämpfung des Terrorismus“³⁸² richtet sich gemäß Art. 2 und 3 gegen Personen, „die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern“, sowie gegen Körperschaften, die Eigentum dieser Personen sind oder unter ihrer Kontrolle stehen, und endlich gegen Personen und Körperschaften, die im Namen oder auf Weisung der vorgenannten Personen handeln. Auch dieser Gemeinsame Standpunkt sieht vor, dass die Finanzierung dieser Personen und Körperschaften durch Einfrieren ihrer Vermögenswerte gemäß Art. 2 und durch sonstige Austrocknung gemäß Art. 3 unterbunden wird.

Zusätzlich kriminalisiert dieser Gemeinsame Standpunkt die Finanzierung des Terrorismus. In Art. 1 wird dazu die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern unter Strafe gestellt, gleich auf welchem Wege, ob mittelbar oder unmittelbar, durch Staatsangehörige oder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der EU mit der Absicht, diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen zu verwenden, oder in Kenntnis dieser Absicht.

³⁸¹ ABl. EG Nr. L 116, 55.

³⁸² ABl. EG Nr. L 344, 70.

(3) Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 und Beschluss 2005/930/EG

Zur Umsetzung des gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP in Bezug auf die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus³⁸³ und insbesondere das Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten wurde am selben Tag die Verordnung des Rates vom 27. Dezember 2001 über „spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“³⁸⁴ erlassen. Die EU kam mit dieser Verordnung ihren Verpflichtungen aus Art. 2 und 3 des gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP nach. Die Verordnung sieht in Art. 2 die Verhinderung der Finanzierung des Terrorismus durch Einfrieren, Verbot der Bereitstellung von Vermögenswerten und Untersagung der Erbringung von Finanzdienstleistungen vor. Nach Art. 2 Abs. 3 der Verordnung kann der Rat der EU eine „Liste der dieser Verordnung unterfallenden Personen, Vereinigungen oder Körperschaften“ erstellen, überprüfen oder einstimmig ändern.

Dieser Ermächtigung entsprechend hat der Rat der EU zunächst mit Beschluss vom 27. Dezember 2001 eine solche Liste aufgestellt und diese Liste in nachfolgenden Beschlüssen regelmäßig aktualisiert. Die letzte Aktualisierung der angehängten Liste erfolgte durch den Beschluss 2005/930/EG des Rates vom 21. Dezember 2005 zur Durchführung von Artikel 2 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 „über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/848/EG“³⁸⁵.

Die Mittel, um dieser Verpflichtung aus Art. 2 nachzukommen, sind in Art. 4 der Verordnung genannt. Danach „übermitteln Banken, sonstige Finanzinstitute, Versicherungsgesellschaften und sonstige Einrichtungen und Personen Angaben, die die Anwendung dieser Verordnung erleichtern, unverzüglich den im Anhang aufgeführten zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, in denen sie ihren Sitz bzw. Wohnsitz haben, und über diese zuständigen Behörden der Kommission“. Darüber hinaus arbeiten Banken, sonstige Finanzinstitute, Versicherungs-

³⁸³ Die Verpflichtung zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/2001 wurde durch den Beschluss 2003/48/JI (ABl. EG Nr. L 16, 68) umgesetzt.

³⁸⁴ ABl. EG Nr. L 344, 70.

³⁸⁵ ABl. EG Nr. L 340, 64.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

gesellschaften und sonstige Einrichtungen und Personen mit den im Anhang aufgeführten zuständigen Behörden bei der Überprüfung der Angaben zusammen. Diese Zusammenarbeit dient dazu, die Gelder und Vermögenswerte der im Anhang des gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP genannten Personen, Vereinigungen und Körperschaften einzufrieren und sicherzustellen, dass ihnen keine finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

In Art. 5 und 6 ergänzt die Verordnung die Vorgaben der Gemeinsamen Standpunkte insbesondere um eine humanitäre Ausnahmeklausel betreffend das Einfrieren von Guthaben und sonstigen Vermögenswerten. Hiernach können auf Antrag Genehmigungen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse aus den eingefrorenen Geldern erteilt werden.

c) Rechtliche Probleme

Die Behandlung der Sanktionsmaßnahmen der EU zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus erfordert auch eine Darstellung der rechtlichen Problematik und der hierzu erlassenen Urteile des EuG sowie des EuGH sowohl in Bezug auf das Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390³⁸⁶ als auch in Bezug auf das Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolution 1373³⁸⁷.

In wegweisenden Urteilen hatten das EuG und der EuGH über die Listung der Kläger durch die Vereinten Nationen bzw. durch die EU zu entscheiden.

Mit ihrer Klage hatten die betroffenen Personen und Organisationen die Nichtigkeitserklärung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002³⁸⁸ bzw. des Beschlusses³⁸⁹ beantragt, weil aufgrund dieser

³⁸⁶ Urteile des EuG in den Rechtssachen T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat Foundation/Rat) und T-315/01 (Kadi/Rat und Kommission) vom 21. September 2005 (aufgehoben durch das Urteil des EuGH in den Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P vom 3. September 2008) sowie in den Rechtssachen T-253/02 (Ayadi/Rat) und T-49/04 (Hassan/Rat und Kommission) vom 12. Juli 2006.

³⁸⁷ Urteile des EuG in der Rechtssache T-228/02 (Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Rat) vom 12. Dezember 2006 sowie in den Rechtssachen T-47/03 (Sison/Rat) und T-327/03 (Stichting Al-Aqsa/Rat) vom 11. Juli 2007.

³⁸⁸ Betreffend das Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390 gegen Osama bin Laden, die Al-Qaida und die Taliban.

³⁸⁹ Betreffend das Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolution 1373 gegen sonstige Terroristen und terroristische

Maßnahmen ihre Namen auf einer Liste von Unterstützern des internationalen Terrorismus erschienen und ihre Konten eingefroren wurden.

In der Urteilsbegründung haben das EuG und der EuGH Stellung genommen zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der von der Listung Betroffenen, zu dem Prüfungsumfang bei Individualsanktionen, der Kompetenz des Rates der EU, wirtschaftliche Sanktionen gegen Individuen zu erlassen, und zu dem möglichen Verstoß gegen Gemeinschaftsgrundrechte.

(1) Problemstellung – Individualrechtsschutz gegen Sanktionsmaßnahmen

Sowohl die Aufnahme in die Liste durch den UN-Sanktionsausschuss im Rahmen des Sanktionsregimes gegen Osama bin Laden, die Al-Qaida und die Taliban, als auch auf europäischer Ebene im Rahmen des Sanktionsregimes gegen sonstige Terroristen und terroristische Gruppierungen und die sich daran anschließenden Sanktionen greifen erheblich in die individuellen Rechte der Betroffenen ein. Problematisch an diesen Listen ist, dass sie aufgrund eines Verfahrens erstellt werden, in dessen Verlauf die Rechte der verdächtigen Personen kaum geschützt werden³⁹⁰, so dass auch unbescholtene Bürger unter Verdacht geraten können.

Fraglich ist deshalb zunächst, wie sich Personen oder Gruppierungen gegen die Listung wehren können, wenn sie sich auf den Listen des UN-Sanktionsausschusses oder des Rates der EU wieder finden und deshalb in der Folge Sanktionsmaßnahmen der Mitgliedstaaten ausgesetzt sind.

Klagen gegen die Vereinten Nationen sind nicht möglich, weil ein Rechtsschutz von Individuen vor dem IGH³⁹¹ nicht gegeben und der Zugang lediglich Staaten vorbehalten ist. Da auch keine Schiedsstelle beim UN-Sanktionsausschuss oder einem sonstigen Gremium der Vereinten Nationen³⁹² existiert, an die sich die Betroffenen wenden könnten, besteht die einzige Möglichkeit der Betroffenen darin, vor dem EuG gegen die Aufnahme in die Liste zu

sche Gruppierungen.

³⁹⁰ Cassani, SZW 2003, S. 308.

³⁹¹ Zur praktischen Unmöglichkeit des Rechtsschutzes gegen die Listung durch die Vereinten Nationen vor deutschen Gerichten vgl. Biehler, AVR 2004, S. 175-177.

³⁹² Albin, Studie der Heinrich Böll Stiftung 2004, S. 3.

klagen³⁹³.

Richtige Klageart auf europäischer Ebene gegen Sanktionsmaßnahmen ist die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 230 EG-Vertrag, durch welche gemäß Art. 231 EG-Vertrag die Nichtigkeitsklärung der Verordnung angestrebt wird. Überprüft wird dabei durch das EuG bzw. den EuGH grundsätzlich die formelle und materielle Rechtmäßigkeit der Verordnung.

Problematisch ist jedoch, dass die Verordnungen umsetzen, was in Gemeinsamen Standpunkten im Rahmen der GASP angenommen wurde, um wiederum die in Resolutionen des UN-Sicherheitsrates enthaltenen Sanktionen umzusetzen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den Rechtsschutzmöglichkeiten und dem Prüfungsumfang des EuG bzw. des EuGH, wenn durch eine Überprüfung einer gemeinschaftsrechtlichen Verordnung inzident auch der inhaltsgleiche Gemeinsame Standpunkt und die inhaltsgleiche Resolution des UN-Sicherheitsrates gerichtlich überprüft werden. Einer gerichtlichen Überprüfung könnte sowohl die Existenz eines Gemeinsamen Standpunkts als auch die Existenz einer Resolution des UN-Sicherheitsrates entgegenstehen. Grund dafür sind zum einen die Vorrangwirkung von UN-Resolutionen gegenüber den Regelungen des EG- und EU-Vertrages und zum anderen der auf EU-Ebene bewusst fehlende Rechtsschutz gegen Gemeinsame Standpunkte.

(a) Vorrangwirkung der UN-Resolutionen

Art. 25 UN-Charta verpflichtet die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, Beschlüsse des Sicherheitsrates im Einklang mit der UN-Charta anzunehmen und durchzuführen. Gemäß Art. 27 WVK haben Beschlüsse des Sicherheitsrates dabei eine Vorrangwirkung gegenüber entgegenstehendem innerstaatlichen Recht. Gemäß Art. 103 UN-Charta haben die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Verpflichtungen aus der UN-Charta auch dann zu erfüllen, wenn andere völkerrechtliche Verpflichtungen diesen Verpflichtungen entgegenstehen. Insofern kommt den Beschlüssen des Sicherheitsrates auch eine Vorrangwirkung gegenüber anderen

³⁹³ Zur Möglichkeit der Streichung von der Liste im Rahmen eines sog. „de-listing-Verfahrens“ vgl. Schmalenbach, JZ 2006, S. 350. Dieses Verfahren stellt lediglich ein völkerrechtliches Instrument des diplomatischen Schutzes dar, ohne den Betroffenen Handlungsfähigkeit auf UN-Ebene zu geben. Abhängig ist der Betroffene dabei von der Bereitschaft seines Heimatstaates, diplomatischen Schutz auszuüben.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

völkerrechtlichen Verpflichtungen zu. Dies gilt insbesondere auch für die Verpflichtungen aus EG- und EU-Vertrag³⁹⁴. Damit haben alle EG-Mitgliedstaaten die Verpflichtungen aus den UN-Resolutionen zu erfüllen, ungeachtet der Verpflichtungen aus EG- und EU-Vertrag.

Da die EG-Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus den UN-Resolutionen in der Regel auf Ebene der EU umsetzen, stellt sich die Frage, ob auch die EU selbst an die Vorrangwirkung der UN-Resolutionen gebunden ist; denn die EU ist weder Mitglied der Vereinten Nationen, noch ist sie Adressat der UN-Resolutionen.

Die Verpflichtung der EU, den UN-Resolutionen Vorrang vor dem Recht der EU einzuräumen, ergibt sich zunächst aus Art. 307 EG-Vertrag, dem europäischen Gegenstück zu Art. 103 UN-Charta. Darin erkennt die EU ausdrücklich die Vorrangwirkung an, indem sie es den Mitgliedstaaten der EU erlaubt, völkerrechtliche Verpflichtungen aus älteren Verträgen zu erfüllen, auch wenn sie dadurch gegen den EG-Vertrag verstoßen. Die Vorschrift würde ihren Zweck verfehlen, wenn mit ihr nicht auch stillschweigend eine Verpflichtung der EU und ihrer Organe begründet würde, die Erfüllung der Pflichten ihrer Mitgliedstaaten nicht zu behindern³⁹⁵.

Des Weiteren deutet Art. 297 EG-Vertrag auf die Anerkennung der Vorrangwirkung durch die EU hin, da er verlangt, dass sich die Mitgliedstaaten miteinander ins Benehmen setzen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, dass das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat. Zusätzlich ergibt sich die Bindung der EU „kraft Funktionsnachfolge in die Wirtschaftsbeziehungen der Mitgliedstaaten“, welche daraus folgt, dass die Rechtsakte, welche die UN-Resolutionen umsetzen in besonderem Maße auf die UN-Resolutionen Bezug nehmen und sie nahezu inhaltsgleich übernehmen³⁹⁶. Die EU lässt insofern erkennen, dass sie von einer Umsetzungsverpflichtung und dem Vorrang der UN-Resolutionen ausgeht.

Schließlich ergibt sich eine Bindung der EU aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue gemäß Art. 10 EG-Vertrag. Denn wenn die Mitgliedstaaten im Rahmen der EU durch eine Verordnung die Vorgaben aus einer UN-Resolution umsetzen, dann ist die EU nach Art. 10 EG-

³⁹⁴ Vgl. Bernhardt, in: Simma, Art. 103 UN-Charta, Rn. 16.

³⁹⁵ Kokott, in: Streinz, Art. 307 EGV, Rn. 24.

³⁹⁶ Kokott, in: Streinz, Art. 302 EGV, Rn. 26.

Vertrag verpflichtet, ihre Kompetenzen so auszuüben, dass die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen aus der UN-Charta nicht verletzen³⁹⁷.

(b) Vorrangwirkung Gemeinsamer Standpunkte

Die Bestimmungen des EG-Vertrages zur Zuständigkeit des EuGH und zur Ausübung dieser Zuständigkeit gelten nur für die in Art. 46 EU-Vertrag genannten Bestimmungen des EU-Vertrags. Für die nicht erfassten Materien hat dies zur Folge, dass sie nicht der Zuständigkeit des EuGH unterworfen sind³⁹⁸. Darüber hinaus können weder die in Art. 46 EU-Vertrag nicht erfassten Bestimmungen noch das auf ihrer Grundlage erfasste Sekundärrecht den Entscheidungsmaßstab in einem sonstigen Verfahren bilden³⁹⁹. Umstritten ist allerdings die Frage, ob eine Berücksichtigung der nicht in Art. 46 EU-Vertrag genannten Normen inzident in Betracht kommen kann, wenn im Rahmen der Sanktionsmaßnahmen die zu überprüfende Verordnung inhaltlich mit einem Gemeinsamen Standpunkt übereinstimmt.

(aa) Möglichkeit einer inzidenten Prüfung durch den EuGH

Vertreten wird, eine inzidente Überprüfung nicht genannter Bestimmungen sei möglich, wenn in einem unionsrechtlich geregelten Bereich eine Handlung eines Unionsorgans gegen Gemeinschaftsrecht verstößt⁴⁰⁰. Als Argument wird insbesondere angeführt, dass lediglich der Gemeinschaftsrechtsakt überprüft werde, selbst wenn er eng mit der zwischenstaatlichen Maßnahme verknüpft sei. Aufgrund der Wahrung des Gemeinschaftsrechts gemäß Art. 220 EG-Vertrag müsse jeder Gemeinschaftsrechtsakt überprüft werden können⁴⁰¹. Außerdem

³⁹⁷ So Schmalenbach, JZ 2006, S. 352; Schneider, S. 215.

³⁹⁸ Cremer, in: Calliess, Art. 46 EUV, Rn. 19.

³⁹⁹ Cremer, in: Calliess, Art. 46 EUV, Rn. 23.

⁴⁰⁰ Geiger, Art. 46 EUV, Rn. 8; Krück, in: von der Groeben, Band I, Art. 46 EUV, Rn. 27; Garçon, S. 126; Schneider, Wirtschaftssanktionen, 1999, S. 147 und 148.

⁴⁰¹ Krück, in: von der Groeben, Band I, Art. 46 EUV, Rn. 27.

spreche für eine Überprüfung die Unberührtheitsklausel des Art. 47 EU-Vertrag⁴⁰². Danach könnte der EuGH ohne Einschränkungen die Verordnung überprüfen, durch die ein Gemeinsamer Standpunkt umgesetzt wird, und wäre damit auch für Klagen zuständig, im Rahmen deren er die Rechtmäßigkeit von Gemeinsamen Standpunkten inzident überprüfen müsste.

(bb) Keine Möglichkeit einer inzidenten Prüfung durch den EuGH

Die Gegenansicht⁴⁰³ verneint die Möglichkeit einer inzidenten Prüfung der nicht in Art. 46 EU-Vertrag genannten Bestimmungen. Ausnahmsweise dürfe der EuGH für den Fall des Art. 301 EG-Vertrag überprüfen, ob ein Gemeinsamer Standpunkt als Tatbestandsvoraussetzung gefasst worden sei und ob sein Inhalt ausreiche, um von Art. 301 EG-Vertrag Gebrauch zu machen. Nicht – auch nicht inzident – überprüft werden dürfe allerdings die Rechtsgültigkeit des Gemeinsamen Standpunkts⁴⁰⁴. Begründet wird diese Auffassung damit, dass andernfalls die in Art. 46 EU-Vertrag zum Ausdruck kommende Beschränkung der Gerichtsbarkeit des EuGH unterlaufen werde⁴⁰⁵. Außerdem müsse die Entscheidungsprärogative der Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP gewahrt werden⁴⁰⁶. Nach dieser Ansicht wäre der Prüfungsumfang des EuGH darauf beschränkt, festzustellen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 301 EG-Vertrag vorliegen.

(2) Problemstellung – Zuständigkeit der EU

Rechtsgrundlage für den Erlass von Wirtschafts- und Finanzsanktionen gegenüber Drittstaaten sind Art. 301, 60 EG-Vertrag. Danach kann der Rat der EU auf der Grundlage von Ge-

⁴⁰² Schneider, S. 148.

⁴⁰³ Scheuer, in: Lenz/Borchardt, Art. 46 EUV, Rn. 6; Cremer, in: Calliess, Art. 46 EUV, Rn. 21; Steinbarth, ZEuS 2006, S. 279.

⁴⁰⁴ Cremer, in: Calliess, Art. 46 EUV, Rn. 22.

⁴⁰⁵ Cremer, in: Calliess, Art. 46 EUV, Rn. 21.

⁴⁰⁶ Steinbarth, ZEuS 2006, S. 279.

meinsamen Standpunkten oder Gemeinsamen Aktionen, die nach den Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik angenommen wurden, Sofortmaßnahmen treffen, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft vorgesehen ist, um die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern auszusetzen, einzuschränken oder vollständig einzustellen. Diese Rechtsgrundlage gilt unstreitig für den Erlass von Sanktionsmaßnahmen gegenüber Drittstaaten⁴⁰⁷. Nicht mit diesen Embargen gegen Drittstaaten zu vergleichen sind die hier genannten Sanktions- bzw. Embargomaßnahmen, die sich gegen bestimmte terroristische Personen, Gruppen und Organisationen⁴⁰⁸ richten. Umstritten ist deshalb die Frage, ob auch Sanktionsmaßnahmen gegen Einzelpersonen von der Rechtsgrundlage der Art. 301, 60 EG-Vertrag gedeckt sind, da Art. 301 EG-Vertrag ausdrücklich nur zu Embargomaßnahmen gegenüber „Ländern“ ermächtigt. Zu unterscheiden ist dabei zwischen Sanktionsmaßnahmen gegen Einzelpersonen oder Vereinigungen, die, ohne „Staatsgewalt“ im engeren Sinne auszuüben, tatsächlich die Kontrolle über ein Land oder Teile davon haben, und solchen Personen oder Vereinigungen, die sich ausschließlich gegen Einzelpersonen richten, die keine Verbindung zu einem bestimmten Staat aufweisen. Einen Fall der Sanktionsmaßnahmen gegen Personen und Vereinigungen mit „Staatsgewalt“ stellte bis zur im Oktober 2001 eingeleiteten bewaffneten Intervention in Afghanistan das Sanktionsregime gegen die Taliban dar, da diese zum Zeitpunkt seines Erlasses die Staatsgewalt in Afghanistan innehatten. Im Übrigen stellen die oben genannten Sanktionsregime Sanktionsmaßnahmen gegen Einzelpersonen und Gruppierungen ohne „Staatsgewalt“ dar.

(a) Maßnahmen gegen Personen oder Vereinigungen mit Staatsgewalt

Im Falle von Sanktionsmaßnahmen gegen Einzelpersonen oder Vereinigungen, die, ohne Staatsgewalt im engeren Sinne auszuüben, die Kontrolle über ein Land oder Teile davon innehaben, vertritt der Rat der EU die Auffassung, dass auch diese Maßnahmen von der

⁴⁰⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Handelsembargo gegen Libyen vom 23. November 1993.

⁴⁰⁸ Vgl. die Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 und die Verordnung (EG) Nr. 881/2002.

Rechtsgrundlage der Art. 301, 60 EG-Vertrag gedeckt sind⁴⁰⁹. Zur Begründung führt der Rat der EU an, dass Art. 301, 60 EG-Vertrag als Rechtsgrundlage für Embargomaßnahmen ausreichend seien, wenn die genannten Personengruppen eine so enge Bindung an einen Staat hätten bzw. die vollständige oder teilweise de facto-Kontrolle eines Staatsgebiets ausübten, dass die eingefrorenen Gelder tatsächlich dem Staat zugute kommen würden.

(b) Maßnahmen gegen Personen oder Vereinigungen ohne Staatsgewalt

Anders verhält es sich mit Sanktionsmaßnahmen gegen Einzelpersonen oder Vereinigungen, die keinen Bezug zu einem Staat aufweisen. In diesem Fall steht der Wortlaut des Art. 301 EG-Vertrag der Anwendung als Rechtsgrundlage entgegen, da auch im Gemeinschaftsrecht, wie in den nationalen Rechtsordnungen, der Wortlaut Ausgangspunkt jeder Auslegung ist⁴¹⁰. Die Befugnis zum Erlass von Sanktionsmaßnahmen gegen Einzelpersonen oder Vereinigungen „ohne Staatsgewalt“ ergibt sich damit nicht aus Art. 301, 60 EG-Vertrag, da deren Wortlaut nur Wirtschaftssanktionen gegen „Drittstaaten“ erlaubt.

Die EU hat deshalb zum Erlass der Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und 881/2002 zusätzlich zur Rechtsgrundlage der Art. 301, 60 EG-Vertrag die Generalermächtigungsnorm des Art. 308 EG-Vertrag herangezogen⁴¹¹. Die Notwendigkeit ergab sich, weil die Adressaten⁴¹² der auf den Verordnungen beruhenden Sanktionsmaßnahmen keine Hoheitsgewalt über einen Staat innehatten. Dies galt insbesondere auch für die Taliban, die im Anschluss an die im Oktober 2001 eingeleitete bewaffnete Intervention die Hoheitsgewalt über Afghanistan verloren hatten. Deshalb stellt sich in Bezug auf den Erlass der Sanktionsmaßnahmen die Frage, ob Art. 301, 60 EG-Vertrag unter Zuhilfenahme des Art. 308 EG-Vertrag eine ausreichende Rechtsgrundlage zum Erlass von Embargomaßnahmen gegen Einzelpersonen darstellen.

⁴⁰⁹ So der Rat der EU im Fall des Sanktionsregimes gegen die UNITA in Angola aufgrund der Verordnung 1705/88 vom 28. Juli 1988, ABl. EG Nr. L 215, 1.

⁴¹⁰ Wegener, in: Calliess, Art. 220 EGV, Rn. 12.

⁴¹¹ Zu Art. 308 EG-Vertrag vgl. die Ausführungen im 3. Teil dieser Arbeit unter C.III.3.

⁴¹² Osama bin Laden, Al-Qaida, die Taliban und sonstige Terroristen und terroristische Gruppierungen.

(3) Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolutionen 1267, 1333 und 1390

(a) Urteile des EuG vom 21. September 2005 und 12. Juli 2006

(aa) Vorrangwirkung der UN-Resolutionen

Entsprechend den vorangegangenen Ausführungen hat das EuG in seinen Entscheidungen⁴¹³ die Vorrangwirkung der UN-Resolutionen 1267 und 1333 anerkannt und festgestellt, dass die EU die vom UN-Sanktionsausschuss erstellte Liste zu beachten habe. Weder nationale Gerichte noch der EuGH und das EuG dürften die formelle und materielle Rechtmäßigkeit der Listungen überprüfen⁴¹⁴, da es sich bei der Listung und deren Folgen um Verpflichtungen der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen aus der UN-Charta handle. In den UN-Resolutionen 1267 und 1333 hätten nämlich die Vereinten Nationen ihre Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus gegen die in der Liste genannten Personen und Personengruppen zu ergreifen. Das Völkerrecht sperre damit in Form des Art. 103 UN-Charta etwaige Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Listungen in der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 und ihren Folgeverordnungen, da dafür der UN-Sanktionsausschuss und nicht die EU selbst verantwortlich sei⁴¹⁵. Die Bindung der EU selbst hat das EuG mit einem Verweis auf den Grundsatz der Gemeinschaftstreue gemäß Art. 10 EG-Vertrag begründet, welcher die Gemeinschaft dazu verpflichte, die Mitgliedstaaten nicht an der Erfüllung ihrer Pflichten aus der UN-Resolution zu behindern⁴¹⁶. Allerdings hat das EuG den Rechtsschutz nicht völlig ausgeschlossen, sondern die Rechtskontrolle lediglich auf

⁴¹³ Rs. T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat Foundation/Rat) und T-315/01 (Kadi/Rat und Kommission) vom 21. September 2005 sowie in den Rs. T-253/02 (Ayadi/Rat) und T-49/04 (Hassan/Rat und Kommission) vom 12. Juli 2006.

⁴¹⁴ So auch Albin, Studie der Heinrich Böll Stiftung 2004, S. 3. Kritisch dazu Schmalenbach, JZ 2006, S. 352, 353.

⁴¹⁵ So auch Bartelt, EuZW 2003, S. 714; EuG in seinen Entscheidungen vom 21. September 2005 zu den Rs. T-306/01 und T-315/01.

⁴¹⁶ Da das EuG bereits über die Vorrangwirkung der UN-Resolution die beschränkte Rechtskontrolle hergeleitet hat, musste es sich zu der Frage des eingeschränkten Rechtsschutzes aufgrund des vorangegangenen gemeinsamen Standpunktes nicht mehr äußern.

eine Überprüfung der Einhaltung des sogenannten „ius cogens“⁴¹⁷ beschränkt.

(bb) Verstoß gegen das „ius cogens“

Im Rahmen der Überprüfung der Einhaltung des „ius cogens“ hat das EuG zur Frage der Verletzung von Gemeinschaftsgrundrechten durch die Folgen der Listung Stellung genommen und sich mit den materiellen Einwänden der Kläger auseinandergesetzt. Als Maßstab wurden die Gemeinschaftsgrundrechte insoweit zugrunde gelegt, als sie einen „ius cogens“-Kern aufweisen.

Das Gericht vertrat die Ansicht, dass die durch übergeordnete Normen des allgemeinen Völkerrechts geschützten Gemeinschaftsgrundrechte der Kläger nicht verletzt seien. Diskutiert hat es die Verletzung des Grundrechts auf Eigentum unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und die Verletzung der Verfahrensgrundrechte des Rechts auf rechtliches Gehör und auf effektiven Rechtsschutz. Nicht angesprochen hat das EuG das Recht auf Leben, die Begründungspflicht und den Grundsatz der Unschuldsvermutung⁴¹⁸.

Zwar werde durch das Einfrieren von Geldern und Vermögenswerten in den Schutzbereich des Grundrechts auf Eigentum der gelisteten Personen und Organisationen eingegriffen, jedoch seien die Beschwerdeführer nicht willkürlich ihres Eigentumsrechts beraubt worden. Der Eingriff sei verhältnismäßig und greife nicht in den Wesensgehalt des Grundrechts ein, da das Einfrieren der Gelder mit Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten versehen sei, welche eindeutig zeigten, dass diese Maßnahmen weder bezweckten noch bewirkten, die genannten Personen einer inhumanen und erniedrigenden Behandlung auszusetzen. Der Kampf gegen den Terrorismus sei ein legitimer Zweck der Sanktion.

Hinsichtlich des Rechts auf rechtliches Gehör stellte das EuG fest, dass die UN-Resolutionen kein Anhörungsverfahren vorsähen und ein solches deshalb auch nicht zwingend erforderlich sei. Mangels eigenen Beurteilungsspielraums musste der Rat der EU die Kläger nicht selbst

⁴¹⁷ Zum „ius cogens“ gehören zwingende Normen des Völkerrechts, die für alle Völkerrechtssubjekte einschließlich der Organe der Vereinten Nationen gelten und von denen nicht abgewichen werden darf.

⁴¹⁸ Zur möglichen Verletzung dieser Rechte und Grundsätze vgl. Rengeling/Szczekalla, Rn. 1191; Bartelt, EuZW 2003, S. 716.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

anhören. Ausreichend sei das Verfahren der Vereinten Nationen zur Listenprüfung⁴¹⁹, auch wenn die Initiierung von der Bereitschaft des Heimatstaates abhängt, diplomatischen Schutz zu gewähren. Eine Anhörung sei auch deshalb nicht geboten, weil eine Maßnahme wie das Einfrieren von Vermögenswerten einen Überraschungseffekt haben und sofort zur Anwendung kommen müsse.

Schließlich verletze auch die eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeit nicht das Recht der Kläger auf effektiven Rechtsschutz, da sie keine Verletzung eines „ius cogens“-Menschenrechts darstelle. Das EuG stellte fest, dass es lediglich auf EU-Ebene an gerichtlichem Rechtsschutz mangle. Das Recht auf Zugang zu den Gerichten sei nicht absolut, weil es zum einen mit Ausnahmen versehen werden könne und zum anderen bestimmte Einschränkungen diesem Recht immanent seien. Das allgemeine Interesse an der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit überwiege das Recht des Einzelnen auf Zugang zu den Gerichten. Darüber hinaus sei dem Umstand erhebliche Bedeutung zuzumessen, dass die Listung regelmäßig überprüft werde und der Einzelne die Möglichkeit habe, im „de-listing-Verfahren“ die Streichung von der Liste zu beantragen.

(cc) Zuständigkeit der EU

In seinen Urteilen in den Rechtssachen T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat Foundation/Rat) und T-315/01 (Kadi/Rat) hat das EuG dem Rat der EU zugestimmt und festgestellt, dass Art. 60 und 301 EG-Vertrag dem Rat der EU die Befugnis einräumen, Sanktionen zu verhängen wie das Einfrieren von Geldern, nicht nur gegen Drittländer, sondern unmittelbar auch gegen Einzelpersonen oder Organisationen. Gegen Einzelpersonen oder Organisationen stellten die Art. 60 und 301 EG-Vertrag eine ausreichende Grundlage dar, soweit solche Maßnahmen tatsächlich darauf abzielten, die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern einzuschränken oder vollständig einzustellen. Diese Auslegung des Art. 301 EG-Vertrag stehe nicht im Widerspruch zum Wortlaut und sei sowohl durch Wirksamkeitserwägungen als auch aus humanitären Gründen gerechtfertigt. Den Ausführungen des Gerichts erster Instanz

⁴¹⁹ Das sogenannte „de-listing-Verfahren“.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

folgend waren die Maßnahmen gegen die Taliban aufgrund der Verordnungen (EG) Nr. 337/2000 und 467/2001 tatsächlich von der Rechtsgrundlage der Art. 301, 60 EG-Vertrag gedeckt, da die Taliban zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnungen noch die Kontrolle über das Hoheitsgebiet von Afghanistan innehatten.

Darüber hinaus hat das EuG festgestellt, dass sich derartige Sanktionen in Verbindung mit der Auffangkompetenznorm des Art. 308 EG-Vertrag⁴²⁰ auch gegen Privatpersonen richten könnten, ohne Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren Ländern einzuschränken⁴²¹. In seiner Begründung hat das EuG auf Art. 11 EU-Vertrag hingewiesen und festgestellt, dass die Verordnungen dem von der EU im Rahmen der GASP durch Gemeinsame Standpunkte geführten Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus dienten. Art. 301, 60 EG-Vertrag seien ganz besondere Bestimmungen, da sie ausdrücklich vorsähen, dass sich ein Tätigwerden der EG zur Erreichung eines der in Art. 2 EU-Vertrag der EU zugewiesenen Ziele als erforderlich im Sinne des Art. 308 EG-Vertrag erweisen könne. Nach Annahme eines Gemeinsamen Standpunkts im Rahmen der GASP sei das Tätigwerden der EG auf Grundlage der Art. 301, 60 EG-Vertrag tatsächlich ein Tätigwerden der EU auf der Grundlage des Gemeinschaftspfeilers. Im Sinne des Kohärenzgebots des Art. 3 EU-Vertrag habe die EU deshalb auch die von ihr selbst und ihren Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP verfolgten Ziele zu berücksichtigen. „Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus gehöre unbestreitbar zu den in Art. 11 EU-Vertrag festgelegten Zielen der EU im Rahmen der GASP, auch wenn er sich nicht speziell gegen Drittländer oder deren Machthaber richtet“. Da nun tatsächlich die Befugnisse der Art. 60, 301 EG-Vertrag nicht ausreichen, um die in den Gemeinsamen Standpunkten konkret formulierten Ziele der GASP zu erreichen, war in diesem Kontext der Rückgriff auf Art. 308 EG-Vertrag zur Vervollständigung der Befugnisse zur Verhängung wirtschaftlicher und finanzieller Sanktionen gerechtfertigt, die der Gemeinschaft durch die Art. 60, 301 EG-Vertrag verliehen werden. Insbesondere könnten die Staaten heutzutage nicht mehr als die einzige Quelle der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen werden. Deshalb sei der Rat der EU unter Heranziehung des Art. 308 EG-Vertrag auch für den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 zuständig gewesen.

⁴²⁰ Das EuG hat auch darauf hingewiesen, dass Art. 308 EG-Vertrag alleine keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass einer Verordnung betreffend Embargomaßnahmen gegen Einzelpersonen darstellt.

⁴²¹ a.A. Bartelt, S. 715 mit Literaturhinweisen; Garçon, S. 134.

(b) Urteil des EuGH vom 3. September 2008

Durch das erst kürzlich ergangene Urteil vom 3. September 2008 hat der EuGH der genannten Auffassung des EuG widersprochen, dessen Urteile in den Rechtssachen T-306/01 (Yusuf und Al Barakaat Foundation/Rat) und T-315/01 (Kadi/Rat) aufgehoben und die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 für nichtig erklärt, soweit mit ihr die Gelder von Herrn Kadi und Al Barakaat eingefroren wurden. Hierbei ist er auf die vom EuG im Wesentlichen genannten Punkte wie folgt eingegangen.

(aa) Vorrangwirkung der UN-Resolutionen

Wie das EuG stellt auch der EuGH den völkerrechtlichen Vorrang von UN-Resolutionen nicht in Frage. Allerdings stellt er fest, dass das EuG einen Rechtsfehler begangen habe, indem es entschied, dass die Gemeinschaftsgerichte grundsätzlich nicht für die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verordnung mit Ausnahme des "ius cogens" zuständig seien. In seinem Urteil führt der EuGH aus, dass sich die Rechtmäßigkeitskontrolle lediglich auf den Gemeinschaftsrechtsakt beziehe und nicht auf die UN-Resolution, die mit dem Rechtsakt umgesetzt wird. Der völkerrechtliche Vorrang der betreffenden UN-Resolution werde durch eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle deshalb nicht in Frage gestellt und stehe einer umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle am Maßstab der Gemeinschaftsgrundrechte nicht entgegen. Deshalb könnten die Gemeinschaftsgerichte auch diejenigen Handlungen der Gemeinschaft, die der Umsetzung von UN-Resolutionen dienen, einer umfassenden Kontrolle der Rechtmäßigkeit im Hinblick auf die Grundrechte unterziehen.

(bb) Verstoß gegen Gemeinschaftsgrundrechte

Folglich hat der EuGH eine umfassende Beurteilung vorgenommen und ist dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass eine ungerechtfertigte Beschränkung des Eigentumsrechts des Klägers vorliege und die Verteidigungsrechte der Rechtsmittelführer, insbesondere der Anspruch

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

auf rechtliches Gehör, sowie das Recht auf effektive gerichtliche Kontrolle offenkundig nicht gewahrt worden seien.

Wie bereits das EuG führt der EuGH aus, dass der Kampf gegen den Terrorismus ein grundlegendes Ziel für die Völkergemeinschaft sei. Deshalb könne er grundsätzlich einen legitimen Zweck darstellen, um Sanktionsmaßnahmen zu rechtfertigen. Insofern könne das Einfrieren von Geldern für sich genommen nicht als unangemessen und unverhältnismäßig angesehen werden. Allerdings müssten die anwendbaren Verfahren dem Betroffenen eine angemessene Gelegenheit bieten, sein Anliegen den zuständigen Stellen vorzutragen. Eine solche Möglichkeit sei jedoch nicht vorgesehen, so dass trotz der Bedeutung des Kampfes gegen den Terrorismus eine ungerechtfertigte Beschränkung des Eigentumsrechts vorliege.

Zu dem Verstoß gegen Verfahrensgrundrechte hat der EuGH wie folgt Stellung genommen:

Der EuGH räumt zwar ein, dass eine im Voraus erfolgende Mitteilung der Gründe für die Listung die Wirksamkeit der Maßnahmen beeinträchtigen könnte, die naturgemäß einen Überraschungseffekt benötigen. Deshalb waren die Gemeinschaftsbehörden nicht verpflichtet, die Kläger vor der Aufnahme ihrer Namen in die Liste anzuhören. Im Sinne des Rechts auf rechtliches Gehör sowie auf effektiven Rechtsschutz wären die Gemeinschaftsbehörden jedoch dazu verpflichtet gewesen, die Kläger nach Listung anzuhören und ihnen die Gründe der Listung mitzuteilen. Da dies nicht geschehen ist und die betreffende Verordnung kein Verfahren für die Mitteilung der Umstände vorsieht, hat der EuGH einen offenkundigen Verstoß gegen die Verteidigungsrechte der Kläger festgestellt.

(cc) Zuständigkeit der EU

Der EuGH hat in seinem Urteil bestätigt, dass der Rat der EU auf der Grundlage der Art. 60, 301 EG-Vertrag in Verbindung mit Art. 308 EG-Vertrag für den Erlass der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 zuständig war. Er hat allerdings nur der Schlussfolgerung des EuG zugestimmt und angemerkt, dass die Begründung des EuG einige Rechtsfehler enthalte, welche jedoch nicht zur Unzuständigkeit der EU führten.

Im Gegensatz zu den Ausführungen des EuG sei ein Tätigwerden der EG zur Erreichung eines der in Art. 2 und 11 EU-Vertrag genannten Ziele der GASP für die ergänzende Anwen-

dung des Art. 308 EG-Vertrag nicht ausreichend. Allerdings lasse sich, anders als das EuG entschieden habe, die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus anhand der Sanktionsmaßnahmen einem der Ziele der EG im Sinne des Art 308 EG-Vertrag zuordnen, nämlich der Durchführung von im Rahmen der GASP beschlossener wirtschaftlicher Restriktionen mit Hilfe des gemeinschaftsrechtlichen Instruments der Art. 60, 301 EG-Vertrag. Außerdem sei bei Sanktionsmaßnahmen auch immer ein Bezug zum Gemeinsamen Markt als Voraussetzung für die Anwendung von Art. 308 EG-Vertrag gegeben. Denn würden wirtschaftliche und finanzielle Maßnahmen von jedem Mitgliedstaat einseitig verhängt, könnte ein vermehrtes Auftreten solcher nationalen Maßnahmen den Gemeinsamen Markt beeinträchtigen.

(4) Sanktionsregime aufgrund der UN-Resolution 1373

Für dieses Sanktionsregime hat bislang lediglich das EuG Entscheidungen getroffen⁴²² und ist dabei von ähnlichen Überlegungen ausgegangen wie der EuGH in seinem Urteil vom 3. September 2008.

(a) Vorrangwirkung der UN-Resolution 1373

Im Rahmen dieses Sanktionsregimes hat der UN-Sicherheitsrat die Listung der terroristischen Personen und Gruppierungen der EU selbst überlassen. Die Listung erfolgt hier anhand eines speziellen Listungsverfahrens. Hierdurch werden die Personen und Gruppen in eine Liste aufgenommen. Diese Liste findet sich im Anhang zum Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP und seinen Folgestandpunkten sowie in den Durchführungsbeschlüssen zur Verordnung (EG) Nr. 2581/2001 und ihren Folgeverordnungen.

Einer umfassenden Überprüfung der Listung durch das EuG anhand der Durchführungsbeschlüsse steht deshalb der Vorrang der UN-Resolution 1373 nicht entgegen. Gebunden sind die Mitgliedstaaten und die EU lediglich an die Vorgaben, welche sich aus der UN-Resolution

⁴²² Rs. T-228/02 (Modjahedines du Peuple d'Iran/Rat) vom 12. Dezember 2006; Rs. T-327/03 (Al-Aqsa/Rat) und Rs. T-47/03 (Sison/Rat) jeweils vom 11. Juli 2007.

1373 ergeben.

(b) Vorrangwirkung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP

In seinem Urteil hat das EuG nicht dazu Stellung bezogen, ob eine Inzidentkontrolle eines Gemeinsamen Standpunktes durch die Gemeinschaftsgerichte möglich ist. Das EuG hat jedoch darauf hingewiesen, dass Gemeinsame Standpunkte grundsätzlich keiner Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gemeinschaftsgerichte unterliegen können. Gemeinschaftsgerichte könnten lediglich feststellen, ob bei Erlass eines Gemeinsamen Standpunktes die Zuständigkeiten der Gemeinschaft verkannt worden seien, weil dieser Rechtsakt tatsächlich auf eine Bestimmung des EG-Vertrages hätte gestützt werden müssen. Damit hat sich das EuG der bereits genannten Ansicht angeschlossen, wonach keine Möglichkeit einer inzidenten Prüfung durch den EuGH besteht, und festgestellt, dass vorliegend keine Zuständigkeiten verkannt wurden.

Darüber hinaus weist das EuG darauf hin, dass zusätzlich dahingestellt bleiben könne, ob die Vorrangwirkung des Gemeinsamen Standpunkts einer Rechtskontrolle des Durchführungsbeschlusses entgegenstehe. Wie der EuGH in seinem Urteil vom 3. September 2008 in Bezug auf UN-Resolutionen macht das EuG deutlich, dass es lediglich den Durchführungsbeschluss einer Rechtmäßigkeitskontrolle unterziehe, ohne jedoch inzident den Gemeinsamen Standpunkt zu überprüfen.

(c) Verstoß gegen Gemeinschaftsgrundrechte

Im Sinne der eingeschränkten Rechtmäßigkeitskontrolle hat das EuG lediglich die Verfahrensgrundrechte des Rechts auf rechtliches Gehör, des Rechts auf effektiven Rechtsschutz und des Rechts auf Begründung zum Prüfungsmaßstab gemacht und hierbei folgendes ausgeführt: Da nach Auffassung des EuG die Listung aufgrund einer Ermessensentscheidung der Gemeinschaft erfolge, sei es Aufgabe der Gemeinschaftsorgane – vorliegend des Rates der EU – die Verteidigungsrechte der Betroffenen zu wahren.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Wie der EuGH in seinem Urteil vom 3. September führt das EuG aus, dass grundsätzlich die Verteidigungsrechte der Betroffenen, wie die Mitteilung der zur Last gelegten Umstände und die Anhörung, eingeschränkt werden könnten, um einen Überraschungseffekt zu gewährleisten. Allerdings könne dies nicht mehr gelten, wenn bereits der Durchführungsbeschluss und eventuell sogar Folgebeschlüsse erlassen wurden, da in diesem Stadium die Gelder der Betroffenen bereits eingefroren seien.

Unter Hinweis darauf, dass die Verteidigungsrechte der Betroffenen nicht gewahrt wurden, hat das EuG den angefochtenen Durchführungsbeschluss, soweit er den Kläger betrifft, für nichtig erklärt.

(d) Zuständigkeit der EU

Die Frage der Zuständigkeit der EU zum Erlass der Sanktionsmaßnahmen, insbesondere unter Heranziehung des Art. 308 EG-Vertrag, problematisiert das EuG nicht und nimmt damit die Zuständigkeit entsprechend den bisherigen Ausführungen des EuG und des EuGH an.

d) Bewertung

Die Sanktionsmaßnahmen stellen einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus dar. Die Fülle der Maßnahmen lässt sich überblicken, wenn man sie strukturiert und sich vor Augen führt, dass es sich tatsächlich um zwei von den Vereinten Nationen in Resolutionen vorgegebene Sanktionsregime handelt, welche die EU durch Gemeinsame Standpunkte und Verordnungen umsetzt. Für die Mitgliedstaaten bindend sind dabei lediglich die Vorgaben der Verordnungen, da die Mitgliedstaaten durch die Gemeinsamen Standpunkte als zwingende Voraussetzung für Sanktionsmaßnahmen gemäß Art. 301 EG-Vertrag erst ein Konzept für das weitere Vorgehen aufstellen.

Positiv zu bewerten ist, dass private, natürliche und juristische Personen, Organisationen und Einrichtungen in die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus einbezogen werden, indem sie verpflichtet werden, Konten einzufrieren und relevante Informationen an die Europäi-

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

sche Kommission oder die zuständigen Behörden zu übermitteln. Auf diese Weise wird die Anzahl der „Jäger“ erheblich gesteigert, sodass es Terroristen schwerfällt, „Schlupflöcher“ für ihre terroristischen Tätigkeiten zu finden.

In seinen Entscheidungen hat das EuG zunächst die große Bedeutung der Terrorismusbekämpfung für die EU bekräftigt, indem es den Rechtsschutz der durch die Sanktionsmaßnahmen Betroffenen zugunsten der Effektivität der Terrorismusbekämpfung auf ein Minimum beschränkt hat.

Auch der EuGH hat in seinem aktuellen Urteil vom 3. September 2008 die große Bedeutung der Terrorismusbekämpfung für die Völkergemeinschaft betont und darauf hingewiesen, dass dieses Ziel grundsätzlich geeignet sei, Sanktionsmaßnahmen und damit Eingriffe in Grundrechtspositionen zu rechtfertigen. Dass der EuGH dennoch die Urteile des EuG aufgehoben und die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 für nichtig erklärt hat, steht dieser grundsätzlichen Aussage nicht entgegen, da die Aufhebung und Nichtigerklärung aufgrund von Verfahrensfehlern erfolgte. Verfahrensfehler können jedoch in Zukunft von Seiten der EU vermieden werden, ohne die Effektivität der Terrorismusbekämpfung einzuschränken.

2. Die dritte Geldwäscherichtlinie 2005/60/EG

Neben den Sanktionsmaßnahmen versucht die EU mit der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 „zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ den Geldfluss zu und von Terroristen oder terroristischen Vereinigungen zu unterbinden oder zumindest zu erschweren. Die auf der Rechtsgrundlage der Art. 47 Abs. 2 S. 1 und 3 EG-Vertrag und Art. 95 EG-Vertrag beschlossene Richtlinie ist ein wichtiger Baustein der EU im Rahmen der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Mit ihr wird neben der Erhöhung des internationalen Standards bei der Bekämpfung der Geldwäsche auch der Geltungsbereich der Geldwäscherichtlinie auf die Terrorismusfinanzierung ausgeweitet.

a) Empfehlungen der FATF

Auslöser für den Erlass der dritten Geldwäscherichtlinie waren die 1990 verabschiedeten und im Juni 2003⁴²³ überarbeiteten vierzig Empfehlungen der FATF⁴²⁴, durch welche sie den internationalen Standard bei der Bekämpfung der Geldwäsche erhöht und den Geltungsbereich der Geldwäscherichtlinie auf die Terrorismusfinanzierung ausgedehnt hat. Zusammen mit den neun die Terrorismusfinanzierung betreffenden Sonderempfehlungen der FATF⁴²⁵ stecken sie den grundsätzlichen Rahmen für die Aufdeckung, Prävention und Unterbindung von Terrorismusfinanzierung und terroristischen Handlungen auf internationaler Ebene ab.

Die FATF ist das wichtigste internationale Gremium zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung. Es setzt Standards zur Bekämpfung der Geldwäsche, fördert die weltweite Verbreitung dieser Standards und überwacht die Umsetzung in den Mitgliedstaaten⁴²⁶. Als Reaktion auf die Ereignisse des 11. Septembers 2001 wurde im Oktober 2001 das Mandat der FATF auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ausgeweitet⁴²⁷ und im Mai 2004 um weitere acht Jahre verlängert⁴²⁸. Die FATF veröffentlichte in diesem Zusammenhang acht spezielle Empfehlungen⁴²⁹ zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.

In seiner Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25. März 2004 wies der Europäische Rat darauf hin, dass der EU-Rechtsrahmen mit den acht besonderen Empfehlungen der FATF zur Terrorismusbekämpfung abgestimmt werden solle⁴³⁰. In diesem Sinne wurde zur Umsetzung der genannten Empfehlungen der FATF die dritte Geldwäscherichtlinie beschlossen.

⁴²³ Zu finden im Annual Report der FATF 2002-2003 unter Annex A.

⁴²⁴ Die FATF ist eine von den G-7 Staaten ins Leben gerufene und bei der OECD angesiedelte internationale Arbeitsgruppe, der inzwischen mehr als 30 Staaten und supranationale Organisationen angehören, vgl. www.fatf-gafi.org.

⁴²⁵ Zu finden unter www1.oecd.org/fatf.

⁴²⁶ Für weitere Informationen vgl. die Homepage der FATF unter www.fatf-gafi.org.

⁴²⁷ FATF-Pressemitteilung vom 31. Oktober 2001.

⁴²⁸ FATF-Pressemitteilung vom 14. Mai 2004.

⁴²⁹ Zu finden im Annual Report 2001-2002 der FATF unter Annex A.

⁴³⁰ Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25. März 2004, Anlage I, Ziel 2.

b) Inhalt und Ausweitung des Anwendungsbereichs

Zur Bekämpfung der Geldwäsche wurde am 10. Juni 1991 die erste Geldwäscherichtlinie 91/308/EWG des Rates „zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche“⁴³¹ und am 4. Dezember 2001 eine Änderungsrichtlinie 2001/97/EG⁴³² erlassen. Mit der ersten Geldwäscherichtlinie wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Geldwäsche von Erlösen aus Drogenstraftaten zu untersagen und dafür zu sorgen, dass in den nationalen Finanzsektoren die Identität der Kunden festgestellt wird, dass Belege aufbewahrt, interne Kontroll- und Mitteilungsverfahren eingeführt und den Behörden Transaktionen gemeldet werden, die auf Geldwäsche hindeuten. Mit der Änderungsrichtlinie wurde die Beschränkung auf Drogenstraftaten aufgegeben und der Anwendungsbereich auf das Waschen von Erlösen aus schweren Straftaten ausgeweitet, die beträchtliche Erträge hervorbringen und mit einer langen Freiheitsstrafe geahndet werden können. Nicht ausdrücklich umfasst war der Bereich der Terrorismusbekämpfung.

Durch die dritte Geldwäscherichtlinie wurde schließlich der Anwendungsbereich erneut erweitert, sodass in Ergänzung zu den vorherigen Geldwäscherichtlinien auch Maßnahmen zur Finanzierung des Terrorismus dem Geldwäschebegriff unterfallen⁴³³.

Zusätzlich zum bisherigen Geldwäschebegriff gemäß Art. 1 Abs. 2 wurde die Terrorismusfinanzierung in Art 1. Abs. 4 der Richtlinie aufgenommen und definiert. Terrorismusfinanzierung ist danach „die Bereitstellung oder Sammlung finanzieller Mittel, gleichviel auf welche Weise, unmittelbar oder mittelbar, mit der Absicht oder in der Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden, eine der Straftaten im Sinne der Artikel 1 bis 4 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 „zur Terrorismusbekämpfung“⁴³⁴ zu begehen“

Adressaten der dritten Geldwäscherichtlinie sind gemäß Art. 2 Kreditinstitute, Finanzinstitute, Abschlussprüfer, externe Buchprüfer, Steuerberater, Notare und Rechtsanwälte bei bestimm-

⁴³¹ ABl. EG Nr. L 166, 77.

⁴³² ABl. EG Nr. L 344, 76.

⁴³³ Vgl. hierzu Art. 1 Abs. 1 der dritten Geldwäscherichtlinie.

⁴³⁴ ABl. EG Nr. L 164, 3.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

ten Transaktionen, sonstige Dienstleister für Trusts oder Gesellschaften, Immobilienmakler, Kasinos und alle Arten von Unternehmen, die mit Gütern handeln und Zahlungen in Höhe von 15.000 € oder mehr entgegennehmen. Gemäß Art. 4 wird in geeigneten Fällen eine Ausdehnung des Adressatenkreises durch die Mitgliedstaaten verlangt.

Den Adressaten der Richtlinie werden in Kapitel II gegenüber ihren Kunden bestimmte Sorgfaltspflichten auferlegt. Gemäß Art. 7 müssen sie bei Begründung einer Geschäftsbeziehung, bei der Abwicklung gelegentlicher Transaktionen über mehr als 15.000 €, bei dem Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung oder bei Zweifeln an den Kundeninformationsdaten eine qualifizierte Identitätsfeststellung vornehmen, Informationen über die Art und den Zweck der Geschäftsbeziehung einholen und die Geschäftsbeziehung kontinuierlich überwachen (vgl. Art. 6 bis 10). Unter bestimmten Voraussetzungen gibt es vereinfachte (Art. 11 und 12) oder auch verstärkte (Art. 13) Sorgfaltspflichten.

Ferner wurden in den Art. 14 bis 19 die Voraussetzungen und Konsequenzen der Einschaltung Dritter sowie in den Art. 20 bis 27 die Meldepflichten der Adressaten geregelt. Danach hat jeder Mitgliedstaat eine zentrale Meldestelle einzurichten, welche als nationale Zentralstelle fungiert und Informationen von den in Art. 2 genannten Instituten entgegennimmt. Gemäß Art. 28 bis 29 ist es verboten, die betroffenen Kunden oder Dritte von dem Verdacht in Kenntnis zu setzen. Gemäß Art. 30 bis 33 haben die Adressaten über Kundendaten, Geschäftsbeziehungen und Transaktionen Aufzeichnungen zu fertigen und diese mindestens fünf Jahre aufzubewahren. Die übrigen Vorschriften betreffen Schulungsmaßnahmen, Aufsicht, mitgliedstaatliche Zusammenarbeit, Sanktionen, die wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen.

c) Umsetzung in deutsches Recht

In Bezug auf die Terrorismusfinanzierung hat Deutschland bisher keinen eigenen Straftatbestand geschaffen und auch § 261 StGB nicht geändert, sondern verweist auf die Straftatbestände der §§ 129, 129 a und 129 b StGB („Bildung terroristischer Vereinigungen“, „Unterstützung terroristischer Vereinigungen“ und „Werbung um Mitglieder terroristischer Vereinigungen“), womit die Finanzierung des Terrorismus unter Strafe gestellt ist. Die geforderte

zentrale Meldestelle in Deutschland ist das BKA, welches die gemäß Art. 21 Abs. 2 offen gelegten Informationen entgegennimmt, analysiert und an die zuständigen Behörden weitergibt.

d) Bewertung

Diese Richtlinie erweist sich leider als nicht sehr transparent, da sie häufig auf andere Rechtsakte verweist und deshalb mit mehreren anderen Rechtsakten der EU⁴³⁵ zusammen gelesen werden muss. Insofern ist zu hoffen, dass der deutsche Gesetzgeber die Umsetzung im Interesse der Rechtsklarheit „durchsichtiger“ gestalten wird.

Dennoch bildet diese Richtlinie ein wirksames und notwendiges Mittel zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Denn erst die dritte Geldwäscherichtlinie stellt sicher, dass auch die Finanzierung des Terrorismus aus legalen Quellen wirksam bekämpft wird. Während durch die erste und zweite Geldwäscherichtlinie lediglich Gelder aus illegalen Quellen erfasst waren, kriminalisiert die dritte Geldwäscherichtlinie auch die Terrorismusfinanzierung, wenn die Gelder aus legalen Quellen stammen und die Handlung mit der Absicht oder in Kenntnis dessen vorgenommen wird, dass die Gelder ganz oder teilweise zur Begehung einer der terroristischen Straftaten im Sinne der Art. 1 bis 4 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI verwendet werden.

Wie im Rahmen der Sanktionsmaßnahmen stellt sich die Einbeziehung Privater, wie etwa der Kredit- und Finanzinstitute, in die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus im Rahmen dieser Richtlinie als wichtiges und wesentliches Element dar. Unstreitig dürfte sein, dass eine möglichst effektive Überwachung der Finanztransaktionen nur durch diejenigen oder zumindest unter Mithilfe derjenigen vorgenommen werden kann, die im Auftrag vermeintlicher Terrorismusfinanzierer Gelder und Vermögenswerte transferieren.

⁴³⁵ Beispielsweise mit dem Rahmenbeschluss 2002/475/JI in Art. 1 Abs. 4 oder mit der Richtlinie 2000/12/EG in Art. 3 Nr. 1.

3. Verordnung (EG) Nr. 1889/2005

Aufgrund der verstärkten Kriminalisierung der Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus durch die zweite und dritte Geldwäscherichtlinie und die verstärkte Kontrolle der Finanztransaktionen war zu erwarten, dass sich Terroristen vermehrt über Barmittel finanzieren. Deshalb wurde zur Ergänzung der dritten Geldwäscherichtlinie zeitgleich die Verordnung (EG) Nr. 1889/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 „über die Überwachung von Barmitteln, die in die Gemeinschaft oder aus der Gemeinschaft verbracht werden“⁴³⁶ erlassen. Ziel dieser Verordnung ist es, die Finanzierung von Kriminalität, insbesondere aber auch von Terrorismus, in der EU effektiver zu bekämpfen, indem die Geldströme von außerhalb in das Hoheitsgebiet der EU besser kontrolliert werden.

Die Verordnung enthält zwei Hauptbestandteile, die Einführung einer Pflicht zur Anmeldung von Bewegungen von Barmitteln bei einem Betrag von über 10.000 € gemäß Art. 3 und gemäß Art. 6 die Übermittlung von Informationen über Transaktionen an die zuständigen Behörden, bei denen ein hohes Risiko der Geldwäsche besteht. Um die Meldung der in Art. 3 Abs. 2 festgelegten Angaben sicherzustellen, hat jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 9 Abs. 1 die Sanktionen für den Fall der Verletzung der Anmeldepflicht festzulegen.

4. Verordnung (EG) Nr. 1781/2006

Wie die dritte Geldwäscherichtlinie dient auch die Verordnung „über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers“⁴³⁷ der Umsetzung der FATF-Empfehlungen in den Rechtsrahmen der EU. Die Verordnung (EG) Nr. 1781/2006 soll die genannten Maßnahmen ergänzen, den zuständigen Vollstreckungs- und Strafverfolgungsbehörden einen unmittelbaren Zugriff auf die wichtigsten Informationen über den Auftraggeber einer Zahlung ermöglichen und sie so bei der Ermittlung, Aufdeckung und strafrechtlichen Verfolgung von Terroristen und anderen Straftätern sowie bei der Rückverfolgung ihrer Zahlungen unterstüt-

⁴³⁶ ABl. EG Nr. L 309, 9.

⁴³⁷ ABl. EG Nr. L 345, 1.

zen.

a) Inhalt

Ziel dieser Maßnahme ist die lückenlose Rückverfolgbarkeit von Geldtransfers innerhalb der EU⁴³⁸. Dazu werden den Zahlungsverkehrsdienstleistern in Kapitel II, III IV und V gewisse Pflichten auferlegt. Der Dienstleister des Auftraggebers muss sicherstellen, dass bei einem Geldtransfer vollständige, genaue und aussagekräftige Angaben zum Auftraggeber übermittelt werden (Art. 4, 5, 6, 7). Der zwischengeschaltete Zahlungsverkehrsdienstleister muss dafür sorgen, dass alle übermittelten Auftraggeberdaten weitergeleitet oder angemessen gespeichert werden (Art. 12 und 13). Der Zahlungsverkehrsdienstleister des Begünstigten muss in der Lage sein, bei Erhalt eines Transfers das Fehlen von Angaben zum Auftraggeber festzustellen und angemessene Gegenmaßnahmen zu treffen, damit die Geldtransfers nicht anonym bleiben (Art. 8, 9, 10, 11). Schließlich ist der Zahlungsverkehrsdienstleister gemäß Art. 11 verpflichtet, alle Angaben, die er zum Auftraggeber erhalten hat, fünf Jahre lang zu speichern.

b) Bewertung

Von Nutzen können die gespeicherten Informationen dann sein, wenn sie Auftraggeber betreffen, die im Verdacht stehen, den Terrorismus auf irgendeine Art und Weise zu finanzieren. In diesem Fall sind die Zahlungsverkehrsdienstleister gemäß Art. 14 verpflichtet, Anfragen der für die Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem der Zahlungsverkehrsdienstleister seinen Sitz hat, zu beantworten und Informationen preiszugeben. Wie im Rahmen der übrigen Maßnahmen werden auch im Rahmen dieser Maßnahme Private in die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus mit einbezogen, indem ihnen die Pflicht auferlegt wird, Informationen zu sammeln und auf Anfrage weiterzugeben. Auch diese Maßnahme stellt insofern eine positive Ergänzung zum Ge-

⁴³⁸ So auch der einleitenden Erwägungsgrund Nr. 4.

samtpaket der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus dar.

5. Fazit

Es ist nicht nötig, dass gerade im Rahmen der Sanktionsregime zusätzliche Maßnahmen gegen die in der Sanktionsliste genannten terroristischen Personen und Gruppen getroffen werden.⁴³⁹ Ebenso wenig schadet es, dass die Finanzsanktionen lediglich diejenigen Personen, Gruppen und Organisationen erfassen, welche sich auf den Listen des UN-Sanktionsausschusses und der EU befinden, und Personen und Gruppen, die sich nicht auf den Listen befinden, weiterhin Transaktionen vornehmen und den Terrorismus finanzieren können. Denn zum einen ist es nicht das Ziel der Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, jegliche terroristische Tätigkeit zu verhindern, und zum anderen stellen die übrigen drei genannten Maßnahmen Mittel zur Verfügung, um auch die Terrorismusfinanzierung von Personen zu verhindern, deren Namen nicht in den Listen enthalten sind.

Die dritte Geldwäscherichtlinie kriminalisiert die Finanzierung des Terrorismus EU-weit und zwar unabhängig von einer etwaigen Listung und trägt in Verbindung mit den übrigen beiden Maßnahmen zu einer Verbesserung der Transparenz der Geldströme bei. Aufgrund einer verbesserten Transparenz wird es in erhöhtem Maße gelingen, verdächtige Finanztransaktionen aufzudecken und dagegen vorzugehen.

Die beschriebenen Maßnahmen sind grundsätzlich präventiver Natur und sollen im Gegensatz zur repressiven, strafrechtlichen Pönalisierung durch die Einbeziehung Privater in die Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus erfolgen. Private werden in den Maßnahmen verpflichtet, zur Aufdeckung zweifelhafter Finanztransaktionen beizutragen, indem sie die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten über verdächtige Transaktionen informieren und sind zusätzlich dafür verantwortlich, die Konten der auf den „Terrorismuslisten“ befindlichen Terroristen und terroristischen Organisationen einzufrieren.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die genannten Maßnahmen der EU ein Konzept erkennen lassen und in ihrer Gesamtheit ein Instrumentarium darstellen, durch wel-

⁴³⁹ So schon Zimmermann, *Studies in Conflict & Terrorism* 2006, S. 135.

ches die Finanzierung des Terrorismus effektiv bekämpft werden kann⁴⁴⁰. Die genannten Maßnahmen tragen dazu bei, die Finanzströme unter Einbeziehung Privater innerhalb der EU transparenter zu gestalten und zu verhindern, dass den Terroristen Gelder und Vermögenswerte aus legalen oder illegalen Quellen zugänglich gemacht werden. Zu Recht bezeichnet von Bubnoff⁴⁴¹ die Aufdeckung inkriminierter Geldströme und die Schließung illegaler Geldquellen durch Einfrieren von Konten deshalb als einen „wichtigen präventiven Hebel“ der Terrorismusbekämpfung.

II. Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustausches

„*Wissen ist Macht*“⁴⁴². Dieses von Francis Bacon⁴⁴³ vor gut 400 Jahren geprägte Zitat stellt auch für die EU eine Richtschnur dar, die ihre Terrorismusbekämpfung wesentlich mitbestimmt. Denn je mehr man über seinen Gegner weiß, desto besser kann man sich auf ihn einstellen, Bekämpfungsstrategien entwickeln und auf seine Pläne reagieren.

Gerade im Bereich der Terrorismusbekämpfung sind Informationen über die aktuelle terroristische Bedrohung von wesentlicher Bedeutung, weil der Terrorismus eine Kriminalitätsform darstellt, die in ganz besonderem Maße vom Überraschungseffekt lebt. Terroristen sind darauf bedacht, ihre Pläne und Vorhaben geheim zu halten und es den Strafverfolgungsbehörden zu erschweren, Informationen zu sammeln⁴⁴⁴. Es ist unbestritten, dass zur Aufklärung von Straftaten mit komplexer Täterstruktur, wie sie für den internationalen Terrorismus kennzeichnend ist, eine besonders effektive Informationsgewinnung unverzichtbar ist, um geplante Anschläge zu verhindern oder die Täter terroristischer Straftaten ausfindig zu machen.

⁴⁴⁰ Anders Zimmermann, *Studies in Conflict & Terrorism* 2006, S. 135.

⁴⁴¹ v. Bubnoff, *NJW* 2002, S. 2674.

⁴⁴² Aus „*Meditationes Sacrae*“, 11. Artikel, „*de Haeresibus*“, 1597. Ursprünglich „denn auch das Wissen ist eine Macht“; lat.: *nam et ipsa scientia potestas est*; engl.: *for knowledge, too, itself is power*.

⁴⁴³ Francis Bacon (* 22. Januar 1561, † 9. April 1626).

⁴⁴⁴ Insbesondere der islamistische Terrorismus macht sich in einer Art asymmetrischer Kriegsführung unsichtbar und dank seiner transnationalen Netzwerkstrukturen weitgehend unangreifbar. So zu Recht Pawlik, S. 16.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

In einem Arbeitsdokument zum Kampf gegen den Terrorismus vom 18. Februar 2005⁴⁴⁵ betont die Europäische Kommission deshalb, dass in einem Raum, in dem sich natürliche Personen nach der Einreise in die EU frei über die Binnengrenzen hinweg bewegen können, auch Informationen über Terroristen genauso ungehindert innerhalb der Mitgliedstaaten wie zwischen ihnen fließen müssen.

Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters des Terrorismus beschränken sich die Informationen zu einer bestimmten terroristischen Bedrohung in der Regel nicht auf einen Mitgliedstaat der EU, sondern sind vielmehr über mehrere Mitgliedstaaten verstreut. Um aus den in den Mitgliedstaaten der EU vorhandenen Informationen ein Gesamtbild der terroristischen Bedrohung zu erstellen, sind insofern sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der Informationsgewinnung als auch Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich.

Wie bereits aus den Leitlinien zur Terrorismusbekämpfung ersichtlich hat die EU die Bedeutung der Informationsgewinnung und des Informationsaustauschs erkannt und die folgenden Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs erlassen bzw. durch die Europäischen Kommission vorgeschlagen:

- Beschluss vom 20. September 2005 „über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“⁴⁴⁶;
- Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates vom 12. Oktober 2005 „über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit“⁴⁴⁷;
- Beschluss des Rates vom 21. November 2005 „über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister“⁴⁴⁸;

⁴⁴⁵ Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Der Kampf gegen den Terrorismus-Bericht zum Gedenken an die Opfer des Terrorismus, S. 6, unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st06/st06681.de05.pdf>.

⁴⁴⁶ ABl. EG Nr. L 253, 22.

⁴⁴⁷ KOM (2005) 490.

⁴⁴⁸ ABl. EG Nr. L 322, 33.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

- Vorschlag für einen Beschluss des Rates vom 24. November 2005 „über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Euro-pol zum VISA- Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Präven-tion, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten“⁴⁴⁹;
- Vorschlag für einen Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2005 „über die Übermitt-lung von aus den Tätigkeiten der Sicherheits- und Nachrichtendienste resultierenden Informationen über terroristische Straftaten“⁴⁵⁰;
- Maßnahmen zur Weiterentwicklung des SIS;
- Richtlinie vom 15. März 2006 „über die Vorratsdatenspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden“⁴⁵¹.

1. Richtlinie „über die Vorratsdatenspeicherung“

Die am 5. Mai 2006 in Kraft getretene Richtlinie „über die Vorratsdatenspeicherung“⁴⁵² von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikations-dienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden“⁴⁵³, ist ein neueres Instrument der EU zur Bekämpfung des Terrorismus. Durch diese Richtlinie sollen

⁴⁴⁹ KOM (2005) 600.

⁴⁵⁰ KOM (2005) 695.

⁴⁵¹ ABl. EG Nr. L 105, 54.

⁴⁵² Vorratsdatenspeicherung ist ein nur auf Deutschland bezogener Begriff, der die Verpflichtung der Anbieter von Telekommunikationsdiensten zur Registrierung von elektronischen Kommunikationsvorgängen ohne konkreten Anfangsverdacht bezeichnet.

⁴⁵³ ABl. EG Nr. L 105, 54.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

die unterschiedlichen nationalen Vorschriften der EU-Mitgliedstaaten zur Speicherung von Telekommunikationsdaten auf Vorrat harmonisiert werden. Es soll sichergestellt werden, dass die Daten für einen bestimmten Zeitraum zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von schweren Straftaten, insbesondere auch des Terrorismus, aufbewahrt werden. Denn gerade in schweren Fällen der organisierten Kriminalität und des Terrorismus stellen die Daten über die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel ein notwendiges und wirksames Ermittlungswerkzeug für die Strafverfolgung dar. Es muss gewährleistet sein, dass diese Daten den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen.

a) Inhalt

Die Richtlinie verpflichtet in Art. 3 die Anbieter öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste dazu, bestimmte Arten von Daten auf Vorrat zu speichern. Die zu speichernden Arten von Daten sind in Art. 1 Abs. 2 Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie aufgezählt und umfassen Verkehrsdaten, Standortdaten einschließlich der Teilnehmer- und Nutzerdaten, die im Rahmen von Telefonie, SMS, elektronischen Medien und Multimedia sowie Datentransferdiensten und Internetprotokollen erzeugt werden. Nicht von der Speicherungspflicht umfasst sind die Kommunikationsinhalte selbst. Die tatsächlich auf Vorrat zu speichernden Daten sind in Art. 5 aufgezählt. Gemäß Art. 6 müssen die Anbieter die in Art. 1 Abs. 2 Vorratsdatenspeicherungsrichtlinie aufgezählten Arten von Daten für einen vom nationalen Gesetzgeber festzulegenden Zeitraum von mindestens sechs Monaten und höchstens zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Kommunikation speichern und die Daten unverzüglich an die zuständigen Behörden weiterleiten können⁴⁵⁴. Art. 7 enthält Vorschriften zum Datenschutz und zur Datensicherheit, deren Einhaltung durch eine von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 9 zu benennende nationale Kontrollstelle überprüft und sichergestellt werden soll.

Gemäß Art. 15 hatten die Mitgliedstaaten diese Richtlinie bis zum 15. September 2007 in nationales Recht umzusetzen⁴⁵⁵.

⁴⁵⁴ Siehe Art. 8 der Richtlinie „über die Vorratsdatenspeicherung“.

⁴⁵⁵ In Deutschland ist die Vorratsdatenspeicherung im Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG

b) Rechtliche Problematik auf europäischer Ebene

Nach wie vor umstritten ist die Frage nach der richtigen Rechtsgrundlage für die Maßnahme über die Vorratsdatenspeicherung. Frankreich, Irland, Schweden und Großbritannien hatten zur Umsetzung eines Auftrags des Europäischen Rates vom 25. März 2004 und 28. April 2004 einen Entwurf eines Rahmenbeschlusses auf Grundlage der Art. 31 und 34 EU-Vertrag erarbeitet. Am 21. September 2005 legte dann die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie vor, da ihrer Meinung nach die dritte Säule keine Rechtsgrundlage für ein Instrument zur Einführung EU-weit einheitlicher Speicherungsfristen und zur Bestimmung der zu speichernden Datentypen enthalte. Vielmehr sei die Einführung entsprechender Speicherungspflichten eine gemeinschaftsrechtliche Angelegenheit und daher durch ein Instrument der ersten Säule zu regeln. Am 14. Dezember 2005 schlossen sich das Europäische Parlament⁴⁵⁶ und am 21. Februar 2006 der Rat der EU⁴⁵⁷ dieser Ansicht an, so dass die Maßnahme zur Vorratsdatenspeicherung als Richtlinie und nicht als Rahmenbeschluss beschlossen wurde. Rechtsgrundlage ist damit Art. 95 EG-Vertrag als Befugnisnorm der ersten Säule und nicht Art. 31 Abs. 1 c), 34 Abs. 2 b) EU-Vertrag als Befugnisnormen der dritten Säule.

Am 6. Juli 2006 hat Irland vor dem EuGH Nichtigkeitsklage⁴⁵⁸ gegen die Richtlinie 2006/24/EG erhoben. Darin betont Irland, dass die Rechtsgrundlage in einem Rahmenbeschluss und damit in der dritten Säule der EU zu sehen sei. Art. 95 EG-Vertrag diene lediglich der Sicherstellung des Funktionierens des Binnenmarkts, während die geplante Maßnahme primär Strafverfolgungsinteressen verfolge. Die Vorratsdatenspeicherung diene der Verhütung und Verfolgung von Straftaten und gerade nicht dem Schutz des Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Entwicklung.

enthalten, das am 9. November 2007 vom Bundestag verabschiedet und am 26. Dezember 2007 von Bundespräsident Horst Köhler unterzeichnet wurde und am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist.

⁴⁵⁶ Am 14. Dezember 2005 gab das Europäische Parlament seine Stellungnahme nach dem Verfahren der Mitentscheidung nach § 251 EG-Vertrag ab, vgl. ABl. EG Nr. L 105, 54.

⁴⁵⁷ Bei seiner Tagung am 21. Februar 2006 beschloss der Rat der EU die Richtlinie mit qualifizierter Mehrheit, vgl. ABl. EG Nr. L 105, 54.

⁴⁵⁸ Rs. C-301/06 (Irland/Rat und Europäisches Parlament) vom 6. Juli 2006.

Im Gegensatz dazu vertritt die Europäische Kommission die Ansicht, dass die Richtlinie das richtige Rechtsinstrument zum Erlass etwaiger Vorschriften betreffend die Vorratsdatenspeicherung von Daten sei. Die Vorschriften dieser Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung betreffen gerade nicht den Austausch solcher Daten zwischen Strafverfolgungsbehörden und den Zugang zu ihnen, sondern lediglich die Pflicht zur Speicherung. Nicht betroffen sei deshalb die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Rahmen der dritten Säule. Es gehe einzig und allein darum, die Datenspeicherung in den Mitgliedstaaten einheitlich zu gestalten.

In seinem Urteil vom 10. Februar 2009⁴⁵⁹ hat nun der EuGH klargestellt, dass die Richtlinie „über die Vorratsdatenspeicherung“ zu Recht auf der Grundlage des EG-Vertrags – Art. 95 EG-Vertrag – erlassen wurde, da sie in überwiegendem Maß das Funktionieren des Binnenmarkts betreffe.

c) Rechtliche Problematik auf nationaler Ebene

Auch auf nationaler Ebene ist die Vorratsdatenspeicherung umstritten, da sie ausnahmslos in die Grundrechtspositionen sämtlicher Nutzer elektronischer Dienste eingreift, ohne einen konkreten Anfangsverdacht vorauszusetzen. Neben dem Grundrechtseingriff wird insbesondere kritisiert, dass die Vorratsdatenspeicherung selbst den Terrorismus nicht verhindern könne, recht wirkungslos bleibe und zu unbefriedigenden Fahndungsergebnissen führe. Terroristen hätten es leicht, die Vorratsdatenspeicherung zu umgehen. Zum einen würden sie anonyme Kommunikationsmittel wie etwa Internet-Cafes, drahtlose WLAN-Zugangspunkte oder Telefonzellen nutzen, zum anderen würden sie durch Provider außerhalb der EU kommunizieren, die von der Verpflichtung der Vorratsdatenspeicherung nicht erfasst sind⁴⁶⁰. Demzufolge liege auch der Verdacht nahe, dass das Thema Terrorismusbekämpfung lediglich einen Vorwand darstelle, um die EU-Bürger zu überwachen und in ihre Grundrechte einzugreifen.

Am 31. Dezember 2007 wurde deshalb eine vom Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung initi-

⁴⁵⁹ Urteil des EuGH in der Rs. C-301/06 (Irland/Rat und Europäisches Parlament) vom 10. Februar 2009.

⁴⁶⁰ Vgl. zur Kritik an der Vorratsdatenspeicherung die Homepage des Arbeitskreises Vorratsdatenspeicherung unter www.vorratsspeicherung.de.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

ierte Verfassungsbeschwerde gegen die Vorratsdatenspeicherung verbunden mit dem Antrag, das Gesetz bis zur endgültigen Entscheidung außer Kraft zu setzen, beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe eingereicht⁴⁶¹. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik haben dabei rund 30.000 Personen einen Rechtsanwalt mit der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde beauftragt. Am 11. März 2008 hat der 1. Senat des Bundesverfassungsgerichts über die Eilanträge entschieden und die umstrittene Vorratsdatenspeicherung eingeschränkt⁴⁶². Eine weitere Einschränkung erfuhr die Vorratsdatenspeicherung schließlich durch Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Oktober 2008⁴⁶³. Hiermit gab das Bundesverfassungsgericht einem Antrag auf Erlass einer erweiterten Anordnung bezüglich der Regelungen über die Vorratsdatenspeicherung teilweise statt.

Bis zu einer endgültigen Entscheidung in der Hauptsache können die Daten nur dann an die Polizei übermittelt werden, wenn dadurch eine dringende Gefahr für die Allgemeinheit oder Leib, Leben und Freiheit einer Person abgewehrt werden soll oder wenn es um die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland geht.

Die Eilentscheidungen lassen zwar noch keine Schlüsse zu, wie das Gericht in der Hauptsache entscheiden wird. Immerhin lässt das Gericht aber erkennen, dass die Vorratsdatenspeicherung seiner Auffassung nach zu ganz erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigungen führen kann. Von daher bleibt zu hoffen, dass die bisherige Linie eines konsequenten Schutzes des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung weiterverfolgt wird.

2. Beschluss 2005/671/JI

Eine weitere Maßnahme zur Verbesserung des Informationsaustauschs ist der Beschluss des Rates der EU vom 20. September 2005 „über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“⁴⁶⁴. Dieser Beschluss hebt den Beschluss des Rates „über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen

⁴⁶¹ Daneben wurde eine Verfassungsbeschwerde von FDP Politikern rund um Burkhard Hirsch eingereicht.

⁴⁶² BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 11. März 2008.

⁴⁶³ BVerfG, 1 BvR 256/08 vom 28. Oktober 2008.

⁴⁶⁴ ABl. EG Nr. L 253, 22.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus“ vom 19. Dezember 2003⁴⁶⁵ auf, der wiederum Art. 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP⁴⁶⁶ umsetzte.

Dieser Beschluss sieht in Art. 2 vor, dass jeder Mitgliedstaat sowohl eine Europol- (Abs. 1) als auch eine Eurojust-Anlaufstelle (Abs. 2) zu benennen habe. Diese Anlaufstellen sollen zu allen einschlägigen Informationen Zugang haben, Informationen erfassen und an Europol bzw. Eurojust weiterleiten. Unter einschlägigen Informationen versteht man dabei die von den Strafverfolgungsbehörden durchgeführten strafrechtlichen Ermittlungen zu terroristischen Straftaten, die Ergebnisse dieser Ermittlungen sowie strafrechtliche Verfolgungen und Verurteilungen wegen terroristischer Straftaten, die zwei oder mehr Straftaten betreffen.

Art. 3 verpflichtet die Mitgliedstaaten in geeigneten Fällen, gemeinsame Ermittlungsgruppen einzusetzen. Schließlich fordert Art. 4, dass Ersuchen um Rechtshilfe, um Anerkennung und um Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen als dringliche Angelegenheit und mit Vorrang zu behandeln seien, wenn sie in Zusammenhang mit terroristischen Straftaten gestellt werden.

3. Beschluss 2005/876/JI

Als weitere Maßnahme zur Verbesserung des Informationsaustauschs ist der Beschluss „über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister“ vom 21. November 2005⁴⁶⁷ zu nennen. Dieser Beschluss betrifft die Verbesserung des Informationsaustauschs über ergangene Urteile. Verhindert werden soll dadurch vor allem, dass Terroristen und terroristische Gruppierungen in legale Tätigkeitsbereiche vordringen. Erst die Kenntnis über etwaige Verurteilungen aufgrund terroristischer Straftaten innerhalb der EU macht es den Mitgliedstaaten möglich, Konsequenzen daraus zu ziehen und beispielsweise die Gewährung von Subventionen oder Erteilung von Genehmigungen abzulehnen.

Zu diesem Zwecke hat gemäß Art. 1 Abs. 1 jeder Mitgliedstaat eine Zentralbehörde zu nen-

⁴⁶⁵ ABl. EG Nr. L 16, 68.

⁴⁶⁶ Art. 4 wies die Mitgliedstaaten an, sich im Wege der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Rahmen von Titel VI des EG-Vertrages möglichst weitgehend Amtshilfe bei der Prävention und Bekämpfung von Terroranschlägen zu leisten.

⁴⁶⁷ ABl. EG Nr. L 322, 33.

nen, welche gemäß Art. 2 Informationen über Verurteilungen entgegennimmt und speichert und gemäß Art. 3 selbst Ersuchen um Auskunft an die Zentralbehörde eines anderen Mitgliedstaats richtet.

4. Maßnahmen zur Weiterentwicklung des SIS

Einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des Informationsaustausches auf Ebene der EU leistet das SIS: Eine auf dem Schengener Übereinkommen und seinem Durchführungsübereinkommen basierende, staatenübergreifende, computergestützte polizeiliche Datenbank, die den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den Zugang zu Informationen über bestimmte Personengruppen und Sachen ermöglicht und die Fahndung erleichtert. Das in den Art. 92 ff. SDÜ geregelte SIS soll das reibungslose Funktionieren des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sicherstellen und einen Beitrag zur Umsetzung der Bestimmungen betreffend die Freizügigkeit innerhalb der EU in Bezug auf die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen leisten. Die berechtigten Stellen können im SIS Informationen anfragen und registrieren, wobei Eintragungen nur zu den in Art. 95-100 SDÜ genannten Zwecken erfolgen dürfen.

Seine Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung erlangt dieses kriminalpolizeiliche Instrument dadurch, dass es neben Daten über Personen auch wichtige Informationen über gestohlene Ausweise, Blankodokumente und insbesondere Waffen enthält, welche Terroristen zur Durchführung von Anschlägen einsetzen könnten.

Durch zwei Rechtsakte führte die EU für das SIS einige neue Funktionen zur wirksameren Bekämpfung terroristischer Anschläge ein. Gemäß Art. 93 SDÜ hat das SIS zum Ziel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung einschließlich der Sicherheit des Staates und die Anwendung der Bestimmungen im Bereich des Personenverkehrs zu gewährleisten. Da manche Bestimmungen des Schengener Übereinkommens gleichzeitig für beide Ziele zur Anwendung kommen sollen, wurden diese Bestimmungen in identischem Wortlaut mittels parallel angenommener Rechtsakte geändert⁴⁶⁸. Diese zwei Rechtsakte sind die Verordnung (EG) Nr.

⁴⁶⁸ Vgl. einführende Erwägungen zur Verordnung (EG) Nr. 871/2004.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

871/2004 des Rates vom 29. April 2004 „über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung“⁴⁶⁹ und der Beschluss 2005/211/JI des Rates vom 24. Februar 2005 „über die Einführung neuer Funktionen für das Schengener Informationssystem, auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung“⁴⁷⁰.

Die Verordnung basiert auf Art. 66 EG-Vertrag und ist damit ein Rechtsakt der ersten Säule. Mit ihr wurden Bestimmungen des SDÜ geändert, die die Gewährleistung des freien Personenverkehrs betreffen. Von weitaus größerer Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung ist der Beschluss vom 24. Februar 2005. Er basiert auf Art. 30 Abs. 1 a), b), 31 a), b) und Art. 34 Abs. 2 c) EU-Vertrag, betrifft die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und bezweckt die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu verbessern.

Die für die Terrorismusbekämpfung wichtigsten Änderungen betreffen den Zugriff von Europol und der nationalen Mitglieder von Eurojust auf die Daten des SIS sowie die Erweiterung der Liste der Kategorien der abhanden gekommenen Sachen, die Gegenstand einer Meldung sein können. Hinzugefügt wurden Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge, Container, Aufenthaltstitel und Zahlungsmittel. Damit wurden die Einsatzmöglichkeiten der zwei für die Terrorismusbekämpfung wichtigsten EU-Agenturen (Europol und Eurojust) gestärkt und die Liste der Kategorien an die aktuelle Bedrohung durch den Terrorismus angepasst.

5. Vorschlag für einen Rahmenbeschluss „über den Austausch von Informationen“

Im „Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms“⁴⁷¹ riefen die europäische Kommission und der Rat der EU dazu auf, Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustausches zu erlassen und dabei insbesondere dem allgemeinen „Grundsatz der Verfügbarkeit“ Rechnung zu tragen. Diesem Aufruf folgend hat die europäische Kommission am 12.

⁴⁶⁹ ABl. EG Nr. L 162, 29.

⁴⁷⁰ ABl. EG Nr. L 68, 44.

⁴⁷¹ ABl. EG Nr. C 198, 1.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Oktober 2005 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates „über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit“⁴⁷² vorgelegt.

Der „Grundsatz der Verfügbarkeit“ besagt, dass die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats, die zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Informationen benötigt, diese Informationen von dem Mitgliedstaat, der über die Informationen verfügt, zu dem erklärten Zweck erhält⁴⁷³. Der Grundsatz stellt damit für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, vorhandene Daten auszutauschen. Der Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen soll überall in der EU nach denselben Bedingungen erfolgen.

a) Inhalt

Art. 1 des Vorschlags grenzt den Gegenstand des Rahmenbeschlusses ein. Danach legt er Bedingungen und Modalitäten fest, nach denen die in Anhang II aufgeführten Informationen, die den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats zur Verfügung stehen, gleichwertigen zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten zum Zwecke der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Hinblick auf die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten zur Verfügung gestellt werden. Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, dafür Sorge zu tragen, dass strafverfolgungsrelevante Informationen von gleichwertigen zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten und Europol mitbenutzt werden können, wenn diese Informationen für die ihnen übertragenen Aufgaben erforderlich sind und kein Ausnahmefall vorliegt. Informationen, die nach diesem Rahmenbeschluss ausgetauscht werden, sind DNS-Profile, Fingerabdrücke, ballistische Erkenntnisse, KFZ-Halterermittlungen, Telefonnummern und sonstige Verbindungsdaten unter Ausschluss des Inhalts und Mindestauskünfte zur Identifizierung von Personen aus Personenstandsregistern. Diese sollen im Wege des Onlinezugriffs oder mit Hilfe einer Indexabfrage ausgetauscht werden. Die Behörde, die auf Grund des Rahmenbeschlusses die Informationen erhält, soll diese ausschließlich zu dem Zweck nutzen dürfen, für den sie bereitgestellt wurden. Ohne vorherige Genehmigung einer Justizbehörde des Mitgliedstaats, der die Informationen zur Verfügung gestellt hat, sollen sie nicht als Beweismittel für

⁴⁷² KOM (2005) 490.

⁴⁷³ Vgl. Vorbemerkung (3) zum Vorschlag der Kommission.

das Vorliegen einer Straftat verwendet werden dürfen.

b) Bewertung

Während die Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung lediglich die Speicherung von Daten in den Mitgliedstaaten betrifft, soll der Rahmenbeschluss den Austausch von Daten regeln, insbesondere auch der auf Vorrat gespeicherten Daten. Damit stellt dieser Rahmenbeschluss eine sinnvolle Ergänzung zu der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung dar. Denn wie bereits einführend dargestellt, ergibt sich die volle Wirksamkeit der europäischen Informationspolitik im Kampf gegen den grenzüberschreitenden Terrorismus erst aus der Kombination der Informationsgewinnung und des Informationsaustauschs.

6. Vorschlag für einen Beschluss „über die Übermittlung von Informationen“

Der bereits dargestellte Beschluss 2005/671/JI „über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten“⁴⁷⁴ bezieht sich nicht ausdrücklich auf Informationen, welche aus der Tätigkeit der Sicherheits- und Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten resultieren. Deshalb hat die Europäische Kommission am 22. Dezember 2005 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates „über die Übermittlung von aus den Tätigkeiten der Sicherheits- und Nachrichtendienste resultierenden Informationen über terroristische Straftaten“⁴⁷⁵ vorgelegt.

Dieser Vorschlag sieht in Art. 3 Abs. 1 und 2 vor, dass jeder Mitgliedstaat innerhalb seiner Sicherheits- und Nachrichtendienste eine nationale Kontaktstelle benennt, welche sachdienliche Informationen über terroristische Straftaten übermittelt. Übermittelt werden sollen die Informationen zum einen an Europol (Art. 4) und zum anderen an die nationalen Kontaktstel-

⁴⁷⁴ Vgl. obige Ausführungen in diesem Teil unter B.II.2.

⁴⁷⁵ KOM (2005) 695.

len anderer betroffener Mitgliedstaaten (Art. 5).

7. Beschluss „über den Zugang zum VIS“

Ein weiterer Vorschlag für einen Beschluss befasst sich mit dem Zugang zum VIS, einem System für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Mitgliedstaaten. Das VIS ist ein System, in dem Visaeinträge, einschließlich biometrischer Daten, erfasst werden. Mit dem Vorschlag für einen Beschluss „über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum VISA-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten“⁴⁷⁶ möchte die Europäische Kommission die Rechtsgrundlage dafür schaffen, dass auch die für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und Europol Zugang zum VISA-Informationssystem haben. Der Zugang soll Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung von terroristischen Straftaten sowie der Kriminalitätsformen und Straftaten ermöglichen, auf die sich gemäß Art. 2 des Europol-Übereinkommens das Mandat von Europol erstreckt. Bisher konnte das VIS rechtlich nicht für Strafverfolgungszwecke, insbesondere die Strafverfolgung von Terroristen, herangezogen werden. Der uneingeschränkte Zugang auf die VIS-Datenbank kann dazu beitragen zu verhindern, dass Kriminelle und insbesondere Terroristen ein Visum erlangen oder ein gefälschtes Visum bei der Einreise in das Hoheitsgebiet der EU verwenden und illegal in das Hoheitsgebiet gelangen. Insofern kann dieser vorgeschlagene Beschluss zu einer Verbesserung der Bekämpfung des Terrorismus innerhalb der EU beitragen.

8. Gemeinsamer Standpunkt zum Austausch bestimmter Daten mit Interpol

Dieser Gemeinsame Standpunkt betrifft den Austausch von Informationen über Passdaten

⁴⁷⁶ KOM (2005) 600.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

unter den Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der internationalen kriminalpolizeilichen Organisation Interpol. Besondere Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung kommt dabei den Informationen über gestohlene, verlorene oder unterschlagene Pässe zu. Gemäß Art. 3 sind die Mitgliedstaaten gehalten, alle bestehenden und künftigen Passdaten mit Interpol auszutauschen und falls noch nicht vorhanden, die erforderliche Infrastruktur zu schaffen.

9. Fazit

In ihrer Gesamtheit lassen auch diese Maßnahmen ein Konzept der EU zur Verbesserung des Informationsaustauschs erkennen. Die Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs innerhalb der EU werden durch vier Zielvorstellungen geprägt. In den Mitgliedstaaten sollen Anlaufstellen und Zentralbehörden geschaffen werden, welche in den Mitgliedstaaten gewonnene Informationen zur terroristischen Bedrohung sammeln, auswerten und weiterleiten. Der Zugriff auf die europäischen Datenbanken SIS und VIS soll intensiver, insbesondere zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung, genutzt werden. Die zwei EU-Agenturen Europol und Eurojust sollen stärker in den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten eingebunden werden und schließlich sollen die Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit verpflichtet werden, die vorhandenen Informationen tatsächlich auszutauschen.

Die Maßnahmen zeigen deutlich den Willen der EU, den Informationsaustausch auf den Bereich der Terrorismusbekämpfung auszudehnen. So sollen in Zukunft mehr Informationen zur terroristischen Bedrohung und über terroristische Straftaten gesammelt und ausgetauscht werden. Ebenso sollen auch die für die innere Sicherheit und damit für die Terrorismusbekämpfung zuständigen Behörden das bestehende Informationsmaterial im Rahmen des SIS und des VIS nutzen dürfen. In ihrer Gesamtheit stellen diese Maßnahmen deshalb eine Verbesserung der Terrorismusbekämpfung in der EU dar, vorausgesetzt die Möglichkeiten werden von den Mitgliedstaaten umfassend ausgeschöpft. Abzuwarten bleibt jedoch die Klärung der Frage der Rechtmäßigkeit der Vorratsdatenspeicherung auf nationaler Ebene durch das Bundesverfassungsgericht, wobei die Entscheidungen zu den Eilanträgen bereits erkennen lassen, dass die Vorratsdatenspeicherung zu ganz erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigungen führen kann.

III. Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung innerhalb der EU

Die europäischen Staaten betrachten den Terrorismus bislang als Straftat und behandeln Terroristen dementsprechend als Straftäter. In Europa stellen deshalb strafrechtliche Maßnahmen – anders als in den USA⁴⁷⁷ – ein wichtiges Instrumentarium im Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus dar.

Die EU verfügt hierfür nicht über eigene Strafverfolgungsorgane und ist deshalb gezwungen, auf die Strafverfolgungsorgane der Mitgliedstaaten zurückzugreifen, um ihre Vorstellungen zur Terrorismusbekämpfung zu verwirklichen. Die Rechtsgrundlagen für Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung enthält Art. 31 Abs. 1 a) bis e) EU-Vertrag.

Zu unterscheiden sind Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts einerseits sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe andererseits. Die Literatur bezeichnet diese zwei Ansätze auch als „integrativ-europäische“ Strafrechtspflege (Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts) und „europäisiert-kooperative nationale“ Strafrechtspflege (Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe)⁴⁷⁸.

Durch Anpassen der strafrechtlichen Rechtsvorschriften in Europa sollen „Reservate der Straflosigkeit“ innerhalb der EU beseitigt werden. Betroffen von der Angleichung der Rechtsvorschriften sind sowohl das materielle als auch das prozessuale Strafrecht der Mitgliedstaaten. Die EU hat bereits eine Vielzahl von Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts erlassen, welche die unterschiedlichsten Erscheinungsformen transnationaler Kriminalität⁴⁷⁹ betreffen. Die Terrorismusbekämpfung betreffen vor allem fünf Maßnahmen, welche zur Anpassung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften und zur Verbesserung der Rechtshilfe, also der „integrativ-europäischen“ und der „europäisiert-kooperativen nationalen“ Strafrechtspflege innerhalb der EU, beitragen sollen:

⁴⁷⁷ Demgegenüber betrachten die USA Terroristen als Kriegsgegner und begegnen dem Terrorismus in ihrem „war against terrorism“ in erster Linie mit militärischen Maßnahmen. Vgl. hierzu George Bushs Rede an die Nation vor dem Kongress am 20. September 2001.

⁴⁷⁸ So u.a. Kreß, JA 2005, S. 222.

⁴⁷⁹ Vgl. hierzu die Aufstellung bei Hecker, JA 2002, S. 724.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

- der Rahmenbeschluss des Rates „zur Terrorismusbekämpfung“ vom 13. Juni 2002⁴⁸⁰,
- der Rahmenbeschluss des Rates „über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren“ vom 13. Juni 2002⁴⁸¹,
- der Rahmenbeschluss des Rates „über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union“ vom 22. Juli 2003⁴⁸²,
- der Rahmenbeschluss des Rates „über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren“ vom 18. Dezember 2008⁴⁸³ sowie
- der Rahmenbeschluss des Rates „über Angriffe auf Informationssysteme“ vom 24. Februar 2005⁴⁸⁴.

1. Das Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses

Um ihre Vorstellungen umzusetzen greift die EU ausschließlich auf das Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses gemäß Art. 34 Abs. 2 Nr. 2 b) EU-Vertrag⁴⁸⁵ zurück, eine Handlungsform der dritten Säule. Mit den Rahmenbeschlüssen bezweckt die EU die strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten und die Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten zum Zwecke der Strafverfolgung anzugleichen. Rahmenbeschlüsse sind nicht unmittelbar im nationalen Strafverfahren verbindlich und bedürfen, wie Richtlinien im Rahmen der ersten Säule, der

⁴⁸⁰ ABl. EG Nr. L 164, 3.

⁴⁸¹ ABl. EG Nr. L 190, 1.

⁴⁸² ABl. EG Nr. L 196, 45.

⁴⁸³ ABl. EG Nr. L 350, 72.

⁴⁸⁴ ABl. EG Nr. L 69, 67.

⁴⁸⁵ Vgl. Kreß, JA 2005, S. 220.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Gegenüber Richtlinien haben Rahmenbeschlüsse jedoch zwei gravierende Nachteile⁴⁸⁶. Zum einen sieht das EU-Recht für den Fall der Nichtumsetzung durch die Mitgliedstaaten keine Sanktionsmöglichkeiten vor und zum anderen gilt für Rahmenbeschlüsse nicht das Prinzip der unmittelbaren Anwendung aufgrund fehlerhafter oder nicht erfolgter Umsetzung (Art. 34 Abs. 2 b) S. 3 EU-Vertrag)⁴⁸⁷.

Aufgewertet wurde die Bedeutung der Rahmenbeschlüsse jedoch durch das „Pupino“-Urteil des EuGH vom 16. Juni 2005⁴⁸⁸, in welchem das Gericht den Rahmenbeschluss als ein Rechtsinstrument „mit analogen Wirkungen wie im EG-Vertrag“ bezeichnet hat, das geschaffen worden sei, um einen wirksamen Beitrag zur Verfolgung der Ziele der Union zu leisten. Darauf aufbauend bejahte der EuGH die Pflicht der nationalen Gerichte, das innerstaatliche Recht rahmenbeschlusskonform auszulegen⁴⁸⁹. Damit finden Rahmenbeschlüsse im nationalen Recht zwar immer noch keine unmittelbare Anwendung, allerdings wurde die Bedeutung des Rechtsinstruments des Rahmenbeschlusses und damit zugleich die Bedeutung der Terrorismusbekämpfung im Rahmen der dritten Säule gestärkt⁴⁹⁰.

2. Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts

Die Maßnahmen zur Harmonisierung des materiellen Strafrechts, durch welche die EU den Terrorismus bekämpfen möchte, sind der Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“⁴⁹¹ und der Rahmenbeschluss „über Angriffe auf Informationssysteme“⁴⁹². Durch sie wird das Strafrecht, insbesondere das materielle Strafrecht, innerhalb der EU bezüglich terroristischer Straftaten weitestgehend angeglichen.

⁴⁸⁶ Dazu vgl. auch Esser, ZEuS 2004, S. 307.

⁴⁸⁷ Hierzu u.a. Geiger, Art. 34 EUV, Rn. 6; Suhr, in: Calliess, Art. 34 EUV, Rn. 13.

⁴⁸⁸ EuGH, Rs. C-105/03.

⁴⁸⁹ Kritisch hierzu Hillgruber JZ 2005, S. 841-844. Zustimmend u.a. Wasmeier, ZEuS 2006, S. 29/30.

⁴⁹⁰ Kurz dazu auch Kreß, JA 2005, S. 224, und Wehner, NJW 2005, S. 3760.

⁴⁹¹ ABl. EG Nr. L 164, 3.

⁴⁹² ABl. EG Nr. L 69, 67.

a) Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung durch die EU

Für die Terrorismusbekämpfung durch die EU sind Maßnahmen zur Harmonisierung des materiellen Strafrechts in Bezug auf terroristische Straftaten und insbesondere der Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“ wichtige Bausteine, die bezwecken, innerhalb der EU und unter den Mitgliedstaaten ein einheitliches Verständnis darüber zu schaffen, was rechtlich unter terroristischen Straftaten und Vereinigungen zu verstehen ist. Damit schafft die europäische Harmonisierung des Strafrechts einen unionsweit einheitlichen strafrechtlichen Besitzstand zur Bekämpfung des Terrorismus und eine Basis für einen europaweiten einheitlichen strafrechtlichen Umgang mit dem Problem des Terrorismus⁴⁹³, der die Bildung „sicherer Häfen“ für Terroristen ausschließt⁴⁹⁴.

In der Literatur finden sich dennoch vereinzelte Stimmen, die eine Harmonisierung des Strafrechts zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung im Hinblick auf den Eingriff in Kernbereiche nationaler Souveränität und im Hinblick auf deren Nutzen für die Strafverfolgung nicht für notwendig erachten⁴⁹⁵. Es sei nicht einzusehen, dass gerade im Bereich der Terrorismusbekämpfung allen Mitgliedsstaaten von einigen interessierten Staaten allgemeine Definitionen für terroristische Straftaten vorgeschrieben und Vorgaben für die Strafzumessung gemacht werden⁴⁹⁶. Klip verneint den Nutzen der Harmonisierung strafrechtlicher Bestimmungen, da sie nicht zu einer „adäquateren Bekämpfung“ der Kriminalität beitrage, keinen Vorteil für Straftäter beseitige und auch nicht zu einer Verbesserung der strafrechtlichen Zusammenarbeit führe⁴⁹⁷.

Dem ist nicht zuzustimmen. Tatsächlich trägt die Harmonisierung zu einer besseren Bekämpfung des Terrorismus in der EU bei. Zwar ist zuzugeben, dass Verbrechen nicht gerade dann begangen werden, wenn Strafbestimmungen unterschiedlich sind⁴⁹⁸. Allerdings führt die An-

⁴⁹³ Schrader, S. 572.

⁴⁹⁴ Hecker, S. 383.

⁴⁹⁵ Wehr, Blätter für deutsche und internationale Politik 2002, S. 863 ff.; Klip, NStZ 2000, S. 626 ff., der sich allgemein gegen die Harmonisierung des Strafrechts ausspricht.

⁴⁹⁶ So Wehr, Blätter für deutsche und internationale Politik 2002, S. 864 und 865.

⁴⁹⁷ Klip, NStZ 2000, S. 627.

⁴⁹⁸ Klip, NStZ 2000, S. 627.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

gleichung der strafrechtlichen Bestimmungen dazu, dass es innerhalb der EU keine Staaten mehr gibt, in denen Terroristen mangels entsprechender strafrechtlicher Regelungen „ungestört“ Anschläge vorbereiten und planen können. Aufgrund gleicher strafrechtlicher Bestimmungen sind Terroristen im ganzen Hoheitsgebiet der EU in gleichem Maße Objekt der Strafverfolgung. Verhindert werden kann damit das in der Literatur teilweise so genannte „jurisdiction shopping“⁴⁹⁹. Terroristen ist die Möglichkeit genommen, in einen Mitgliedstaat auszuweichen, in dem sie gar nicht oder weniger streng bestraft werden und sich den Unterschied strafrechtlichen Vorschriften zu nutze machen können⁵⁰⁰.

Verfehlt ist es auch, von einem übermäßigen Eingriff in die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten als Folge der Harmonisierung der strafrechtlichen Bestimmungen zu sprechen. Art. 29, 31 Abs. 1 e) EU-Vertrag gestatten lediglich die Festlegung von Mindestvorschriften über strafbare Handlungen und Strafen. Den einzelnen Mitgliedstaaten bleibt es deshalb vorbehalten, im Sinne ihrer Rechtstraditionen über diese Mindestvorschriften hinauszugehen⁵⁰¹. Bei der Umsetzung der Rahmenbeschlüsse verbleibt den Mitgliedstaaten damit ein gewisser Umsetzungsspielraum, der es ihnen ermöglicht, nationale Traditionen und Wertvorstellungen zu berücksichtigen.

Schließlich stärkt das Vorhandensein identischer strafrechtlicher innerstaatlicher Regelungen das Vertrauen der Mitgliedstaaten in das Strafrecht anderer Mitgliedstaaten und trägt so zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei.

b) Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“

Der Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 „zur Terrorismusbekämpfung“⁵⁰² auf der Rechtsgrundlage der Art. 29, 31 e) und 34 Abs.2 b) EU-Vertrag wird häufig als das „Herz-

⁴⁹⁹ Brüner/Spitzer, NStZ 2002, S. 397.

⁵⁰⁰ So die Europäische Kommission in dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Der Kampf gegen den Terrorismus – Bericht zum Gedenken an die Opfer des Terrorismus vom 18. Februar 2005, SEK (2005) 272, S. 3.

⁵⁰¹ Röben, in: Grabitz, Band I, Art. 29 EUV, Rn. 27.

⁵⁰² ABl. EG Nr. L 164, 3.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

stück des Beitrags der EU zur Terrorismusbekämpfung“ bezeichnet. Durch ihn wird, wie bereits durch die Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 21. Dezember 1998 „betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“⁵⁰³, das materielle Strafrecht der Mitgliedstaaten in Bezug auf terroristische Straftaten vereinheitlicht. Damit stellt er eine der wenigen Maßnahmen dar, die ausschließlich die Terrorismusbekämpfung⁵⁰⁴ betreffen. In Ziffer 6 der Einleitung des Rahmenbeschlusses betont der Rat der EU, dass in allen Mitgliedstaaten eine Angleichung der Definition der terroristischen Straftaten, einschließlich der Straftaten, die im Zusammenhang mit terroristischen Vereinigungen begangen werden, erfolgen soll. Ferner soll gegen natürliche und juristische Personen, die eine solche Straftat begangen haben oder für eine solche Straftat zur Verantwortung gezogen werden können, Strafen und Sanktionen verhängt werden können, welche der Schwere dieser Straftaten entsprechen.

aa) Inhalt

Art. 1 des Rahmenbeschlusses legt fest, dass jeder Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen treffen soll, damit bestimmte vorsätzliche Handlungen, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften als Straftaten definiert sind, als terroristische Straftaten eingestuft werden, wenn sie mit entsprechenden Zielsetzungen begangen werden. Der Rahmenbeschluss übernimmt dabei die im Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP⁵⁰⁵ vom 27. Dezember 2001 enthaltene Definition der terroristischen Handlungen, differenziert dabei allerdings zwischen terroristischen Einzeltaten in Art. 1 Abs. 1 und den in Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung begangenen Straftaten gemäß Art. 2.

„Terroristische Vereinigung“ bezeichnet danach einen auf Dauer angelegten organisatorischen Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die zusammenwirken, um terroristische

⁵⁰³ ABl. EG Nr. L 351, 1.

⁵⁰⁴ Die meisten Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung innerhalb der EU betreffen sowohl die Bekämpfung des Terrorismus als auch die Bekämpfung der organisierten oder sonstigen grenzüberschreitenden Kriminalität.

⁵⁰⁵ ABl. EG Nr. L 344, 93.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Straftaten zu begehen. Ein Zusammenschluss ist organisiert, wenn er nicht nur zufällig zu unmittelbarer Begehung einer strafbaren Handlung gebildet wird. Dazu muss er nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Zusammensetzung oder eine ausgeprägte Struktur aufweisen⁵⁰⁶.

In den folgenden Artikeln enthält der Rahmenbeschluss zahlreiche materiellrechtliche und prozessuale Regelungen und erweitert die Strafbarkeit in Zusammenhang mit terroristischen Straftaten auf das Anführen einer terroristischen Vereinigung (Art. 2 Abs. 2 a)), die Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung (Art. 2 Abs. 2 b)), auf Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten (Art. 3), auf die Anstiftung zu einer terroristischen Straftat (Art. 4 Abs. 1) und auf den Versuch der Begehung einer terroristischen Straftat (Art. 4 Abs. 2).

Gemäß Art. 5 sollen die Mitgliedstaaten die terroristischen Straftaten im Sinne des Rahmenbeschlusses mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen bedrohen, welche gemäß Absatz 1 die Zulässigkeit der Auslieferung sicherstellen und gemäß Absatz 2 selbst höhere Freiheitsstrafen vorsehen, als bei vergleichbaren Straftaten ohne den besonderen in Art. 1 Abs. 1 genannten Vorsatz. In Absatz 3 enthält der Rahmenbeschluss Vorgaben für das Höchst- und Mindestmaß der anzudrohenden Freiheitsstrafen. Gemäß Art. 6 kann eine Straf-milderung bei einer endgültigen Abkehr vom Terrorismus und bei Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden vorgesehen werden. Art. 7 des Rahmenbeschlusses betrifft die Verantwortlichkeit juristischer Personen für die Begehung terroristischer Straftaten. Danach soll die Strafbarkeit juristischer Personen sichergestellt werden, wenn gemäß Absatz 1 eine „Führungsperson“ eine der terroristischen Straftaten begeht oder gemäß Absatz 2 eine Begehung durch mangelnde Überwachung oder Kontrolle ermöglicht hat. Entsprechend der in Art. 5 für natürliche Personen geltenden Regelung fordert Art. 8 auch wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen gegen juristische Personen⁵⁰⁷.

⁵⁰⁶ Zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des Vereinigungsbegriffs in den §§ 129 ff. StGB vgl. beispielsweise von Heintschel-Heinegg, in: Festschrift für Friedrich-Christian Schroeder, S. 799-808.

⁵⁰⁷ Dies steht im Gegensatz zum deutschen Strafrecht, wonach Akte juristischer Personen mangels psychisch-geistiger Substanz keine strafrechtlich relevanten Handlungen darstellen. Tatsächlich können nur menschliche „Organe“ für juristische Personen handeln. Bestraft werden dann die menschlichen „Organe“, nicht aber die juristischen Personen selbst. Vgl. beispielsweise Roxin, S. 262 und 263 und Joecks, in: Münchener

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Art. 9 betrifft die Gerichtsbarkeit und Strafverfolgung. Nach Art. 9 Abs. 1 kann ein Mitgliedstaat im Einzelfall seine Gerichtsbarkeit auf das Territorialitätsprinzip (a), das Flaggenprinzip (b), das aktive Personalitätsprinzip (c), das Sitzprinzip (d) und das Realprinzip (e) stützen⁵⁰⁸. Bei einem Kompetenzkonflikt sollen gemäß Art. 9 Abs. 2 die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und einvernehmlich entscheiden, wer die Strafverfolgung übernimmt. Dazu können sie sich europäischer Koordinationsstellen bedienen, insbesondere auch Eurojust als Koordinierungsstelle für grenzüberschreitende Ermittlungs- und Strafverfolgungstätigkeit. Um zu einer Entscheidung hinsichtlich der Gerichtsbarkeit zu gelangen, sind das Territorialitätsprinzip, das aktive und passive Personalitätsprinzip und das Prinzip des Ergreifungsstaates in dieser Reihenfolge zu berücksichtigen. Bei Ablehnung der Auslieferung hat der Mitgliedstaat gemäß Art. 9 Abs. 3 die Aburteilung des Straftäters selbst vorzunehmen. Dies entspricht dem Prinzip „aut dedere aut judicare“, wonach der Aufenthaltsstaat Terroristen entweder selbst zu verfolgen oder die Verdächtigen an einen verfolgungsbereiten Staat auszuliefern hat. Gemäß Art. 9 Abs. 4 soll es für die Gerichtsbarkeit nicht darauf ankommen, wo die juristische Vereinigung ihre Operationsbasis hat, sondern einzig darauf, dass deren Taten ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates begangen wurden.

Festzuhalten ist, dass der Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“ terroristische Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung und Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten sowie Teilnahme und Versuch im Einzelnen beschreibt. Diese Definitionen dienen als Grundlage für die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sie als terroristische Straftaten einzustufen (Art. 1 Abs. 1) und mit Strafen zu bedrohen, sowie gegebenenfalls auszuliefern (Art. 5 Abs. 1).

bb) Rechtsgrundlage

Ausgangspunkt für die Frage der richtigen Rechtsgrundlage ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 Abs. 1 EG-Vertrag, wonach jeder Rechtsakt der EU eine ausdrückliche oder aber zumindest im Wege der Auslegung zu gewinnende Ermächtigungs-

Kommentar, Band 1, Vor § 25, Rn. 16.

⁵⁰⁸ Ausführlich zu diesen Prinzipien des internationalen Strafrechts Hecker, S. 30 ff.

grundlage in den Gründungsverträgen erfordert⁵⁰⁹.

(1) Problemstellung

Der Rat der EU hat früher die Auffassung vertreten, die Rechtsangleichung des materiellen Strafrechts müsse ausschließlich im Rahmen der dritten Säule erfolgen. Der EuGH hat jedoch mit Urteil vom 13. September 2005 in der Rechtssache C-176/03⁵¹⁰ den Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 „über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht“⁵¹¹ als nichtig aufgehoben, weil Maßnahmen, die den Umweltschutz zum Ziel haben, auch dann in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, wenn es sich um Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten handelt, die daher nur im Rahmen des Gemeinschaftsrechts getroffen werden dürfen⁵¹².

Aufgrund seiner allgemeinen Bedeutung für die Europäisierung des Strafrechts könnte dieses Urteil Auswirkungen auch auf sonstige auf der Grundlage von Titel VI EU-Vertrag beschlossene Rechtsakte zur Angleichung strafrechtlicher Bestimmungen und insbesondere auch den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung haben, der im Rahmen der dritten Säule auf die Art. 31, 34 EU-Vertrag gestützt wurde. Hätte der Rahmenbeschluss bei Übertragung der Grundsätze der Entscheidung auf eine Rechtsgrundlage der ersten Säule gestützt werden müssen?

(2) Ausführungen des EuGH in der Rechtssache C-176/03

Einleitend führt der EuGH aus, dass der EU-Vertrag gemäß Art. 47 EU-Vertrag den EG-Vertrag unberührt lasse und sich gleiches für den Titel VI des EU-Vertrages aus Art. 29 Abs.

⁵⁰⁹ Vgl. hierzu Grundlagen und Wirkungen des Prinzips der begrenzten Einzelmächtigung im 3. Teil dieser Arbeit.

⁵¹⁰ Urteil des EuGH in der Rs. C-176/03 (Kommission/Rat) vom 13. September 2005.

⁵¹¹ ABl. EG Nr. L 29, 55.

⁵¹² Ausführlich zu dem Urteil mit kritischer Anmerkung Heger JZ 2006, S. 307-313.

1 EU-Vertrag ergebe. Dementsprechend habe der EuGH darüber zu wachen, dass die Handlungen, von denen der Rat behauptet sie fielen unter Titel VI, nicht in die Zuständigkeiten eingriffen, die die Bestimmungen des EG-Vertrages der Gemeinschaft zuweisen. Es sei daher zu prüfen, ob der Inhalt des Rahmenbeschlusses die Zuständigkeit der Gemeinschaft berühre und deshalb auf Grundlage einer der Bestimmungen des EG-Vertrages hätte erlassen werden können. In seiner Entscheidung stellt der EuGH fest, dass der Hauptzweck des Rahmenbeschlusses im Schutz der Umwelt bestehe und dass dessen Vorschriften wirksam auf der Grundlage des Art. 175 EG-Vertrag hätten erlassen werden können.

(3) Auswirkungen auf den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung

Überträgt man diese Rechtsprechung auf den Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung, ist zu prüfen, ob der Inhalt des Rahmenbeschlusses einen Sachbereich des EG-Vertrages und damit die Zuständigkeit der Gemeinschaft berührt. Wie bereits festgestellt⁵¹³, beschränkt sich die Terrorismusbekämpfungspolitik nicht auf die zweite und dritte Säule der EU, sondern unterfällt teilweise auch dem sachlichen Anwendungsbereich der ersten Säule. Voraussetzung ist, dass die Maßnahmen der EU finanz-, wirtschafts-, verkehrspolitische oder sonstige Fragestellungen der ersten Säule betreffen.

Der Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“ dient gemäß Art. 29 EU-Vertrag einzig der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus durch die Verbesserung der Strafverfolgung in der EU im Wege einer Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten nach Art. 31 e) EU-Vertrag. Berührungspunkte zum sachlichen Anwendungsbereich etwaiger Politikbereiche der ersten Säule, wie der Umweltpolitik im Falle des oben genannten Urteils, sind nicht erkennbar. Damit hat das Urteil in der Rechtssache C 176/03 keine Auswirkungen auf den Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“. Der Rahmenbeschluss wurde damit zu Recht auf Art. 29, 31 e), 34 Abs. 2 b) EU-Vertrag gestützt und im Rahmen der dritten Säule erlassen.

⁵¹³ Vgl. insbesondere die Ausführungen im 3. Teil dieser Arbeit unter C.

cc) Die besondere Bedeutung der Terrorismus-Definition

Die in dem Rahmenbeschluss enthaltene Definition terroristischer Straftaten und Handlungen ist nicht nur für den Rahmenbeschluss selbst von Bedeutung. In vielen Rechtsakten der EU zur Terrorismusbekämpfung wird auf den Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“ Bezug genommen. Er bildet sozusagen einen „Fixpunkt“ für eine Vielzahl weiterer Maßnahmen, die an die Definition terroristischer Straftaten und Handlungen anknüpfen⁵¹⁴. Zusätzlich bietet die sekundärrechtliche Definition der terroristischen Straftat und Handlung eine wesentliche Auslegungshilfe für die Begriffsbestimmung des Terrorismus in Art. 29, 31 e) EU-Vertrag. Damit begründet sie Rechtssicherheit im Hinblick auf polizeiliche und justizielle Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, indem sie den Anwendungsbereich dieser zwei Vorschriften genauer festlegt⁵¹⁵.

dd) Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses in das Recht der BRD

In Deutschland hat der Gesetzgeber den Rahmenbeschluss bereits durch das „Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze“ vom 22. Dezember 2003⁵¹⁶ in nationales Recht durch Änderungen der StPO⁵¹⁷, des GVG⁵¹⁸ und insbesondere durch eine Anpassung des Art. 129a StGB⁵¹⁹ umgesetzt. Das Umsetzungsgesetz hat § 129a Abs. 2 StGB neu gefasst, indem Nr. 1, 3, 4 und 5 eingefügt wurden und Nr. 2 erweitert wurde. Damit wurde die Gründung einer neu-

⁵¹⁴ Beachte auch die obigen Ausführungen zu A.I. im 3. Teil dieser Arbeit.

⁵¹⁵ So schon Wasmeier, in: von der Groeben, Band I, Art. 31 EUV, Rn. 60; Hecker, S. 382.

⁵¹⁶ BGBl. I 2003, 2836.

⁵¹⁷ Betroffen waren insbesondere Änderungen der gerichtlichen Zuständigkeit.

⁵¹⁸ Betroffen war vor allem die Anordnung der Untersuchungshaft.

⁵¹⁹ Zuvor wurde bereits Art. 129b StGB durch das 34. Strafrechtsänderungsgesetz vom 22. August 2002 (BGBl. I 2002, 3390) eingefügt, durch welches die Gemeinsame Maßnahme des Rates vom 21. Dezember 1998 „betreffend die Strafbarkeit der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (ABl. EG Nr. L 351, 1) in deutsches Recht umgesetzt wurde.

en Kategorie terroristischer Vereinigungen strafbewehrt. Die neu eingefügten Katalogtaten umfassen bestimmte Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit (Nr. 1), die schwere Gefährdung durch Freisetzen von Giften (Nr. 2), bestimmte Delikte nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz und dem Waffengesetz (Nr. 4 und 5) sowie bestimmte Sachbeschädigungsdelikte und gemeingefährliche Delikte, ergänzt durch weitere typische Begleitdelikte, wie etwa die Störung von Telekommunikationsanlagen (Nr. 2). Der neu eingefügte § 129a Abs. 3 StGB erfasst auch Vereinigungen, deren Zwecke oder Tätigkeit auf das Androhen terroristischer Taten gerichtet sind. Schließlich wurden die früheren Absätze 3 und 7 als Absätze 5 und 9 neu gefasst und die Strafdrohungen den Anforderungen des Rahmenbeschlusses entsprechend angehoben.⁵²⁰

ee) Schaffung von Organisationsdelikten

In Art. 2 Abs. 2 wird das Anführen einer terroristischen Vereinigung und die Beteiligung an Handlungen einer terroristischen Vereinigung einschließlich der Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln oder durch jegliche Art der Finanzierung ihrer Tätigkeit unter Strafe gestellt. Voraussetzung hierfür ist allerdings das Wissen, dass diese Beteiligung zu den strafbaren Handlungen der terroristischen Vereinigung beiträgt. Damit verlangt der Rahmenbeschluss eine Bestrafung selbständiger Organisationshandlungen.⁵²¹

Dementsprechend sind die §§ 129a und 129b StGB in Deutschland als sog. Organisationsdelikte ausgestaltet. § 129a StGB schützt die Rechtsgüter, die durch den Versuch und die Vollendung der vom Vereinigungszweck umfassten Straftaten beeinträchtigt würden. Diese Rechtsgüter müssen zwar noch nicht notwendigerweise verletzt sein, jedoch lässt der Täter bereits erkennen, dass er zumindest in Kauf nimmt und unterstützt, dass sie verletzt werden, wenn die Vereinigung entsprechend ihrer Zweckbestimmung aktiv wird. Den Schutzbereich des § 129a StGB erweitert § 129b StGB auf solche kriminellen und terroristischen Vereini-

⁵²⁰ Kritisch zum harten Strafraum des § 129a StGB mit Hinweis auf eine Übersanktionierung im Hinblick auf das Schuldprinzip Pawlik, S. 33.

⁵²¹ Fischer, Art. 129a StGB, Rn. 6a.

gungen, die lediglich im Ausland bestehen⁵²². Nach § 129b Abs. 1 S. 2 StGB werden allerdings Beteiligungshandlungen in außereuropäischen kriminellen oder terroristischen Vereinigungen nur dann erfasst, wenn sie einen spezifischen Inlandsbezug aufweisen z.B. wenn der Täter im Inland betroffen wird (3. Variante) oder wenn das Opfer Deutscher ist (4. Variante). Durch die Ausgestaltung als Organisationsdelikte wird der Strafrechtsschutz in das Vorbereitungsstadium einer Straftat vorverlagert⁵²³, um so den erhöhten Gefahren durch in- und ausländische terroristische Vereinigungen zu begegnen, die im Falle der Planung und Begehung von Straftaten seitens festgefügtter Organisationen ausgehen⁵²⁴.

c) Rahmenbeschluss „über Angriffe auf Informationssysteme“

Eine zweite, weniger bekannte Maßnahme der EU, welche die einzelstaatlichen Strafrechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung angleichen soll, ist der Rahmenbeschluss des Rates vom 24. Februar 2005 „über Angriffe auf Informationssysteme“⁵²⁵. In seinen Erwägungen zu diesem Rahmenbeschluss weist der Rat der EU auf die wachsende Besorgnis über das Potenzial an Terroranschlägen auf Informationssysteme als Teil der kritischen Infrastruktur hin und stellt fest, dass das Strafrecht in diesem Bereich angeglichen werden müsse. Durch eine Angleichung in diesen Bereichen soll eine möglichst effiziente polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bei Straftaten in Verbindung mit Angriffen auf Informationssysteme sichergestellt und ein Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus geleistet werden.

In Art. 2-5 legt die EU fest, dass unter Strafe gestellt werden: „der vorsätzliche und unbefugte Zugang zu einem Informationssystem als Ganzes oder zu einem Teil eines Informationssys-

⁵²² Vgl. OLG München, Beschluss vom 8. Mai 2007 - 6 St 1/07: Bildung einer ausländischen terroristischen Vereinigung – Verfassungskonformität der Norm, in NJW 2007, S. 2786.

⁵²³ Zur Problematik der Vorfeldkriminalisierung innerhalb der EU aufgrund unterschiedlicher innerstaatlicher Ausgestaltung vgl. Kreß, JA 2005, S. 221 und 222.

⁵²⁴ So schon OLG München, Beschluss vom 8. Mai 2007 - 6 St 1/07: Bildung einer ausländischen terroristischen Vereinigung – Verfassungskonformität der Norm, in NJW 2007, S. 2788.

⁵²⁵ ABl. EG Nr. L 69, 67.

tems“ (Art. 2 Abs. 1), „die unbefugte vorsätzliche schwere Behinderung oder Störung des Betriebs eines Informationssystems, durch Eingeben, Übermitteln, Beschädigen, Löschen, Verstümmeln, Verändern, Unterdrücken oder Unzugänglichmachen von Computerdaten“ (Art. 3), das unbefugte vorsätzliche Löschen, Beschädigen, Verstümmeln, Verändern, Unterdrücken oder Unzugänglichmachen von Computerdaten eines Informationssystems“ (Art. 4) sowie die Anstiftung, die Beihilfe und der Versuch von den Mitgliedstaaten. Art. 6-9 enthalten Vorgaben über Sanktionen, mit denen die Straftaten bedroht werden sollen, und über die Verantwortlichkeit juristischer Personen. Art. 10 und 11 regeln schließlich die gerichtliche Zuständigkeit und den Informationsaustausch über die genannten Straftaten. Insbesondere sollen die Mitgliedstaaten das Netz operativer Kontaktstellen nutzen.

3. Maßnahmen betreffend die Verbesserung der Rechtshilfe in Strafsachen

Neben dem Rahmenbeschluss „zur Terrorismusbekämpfung“ und dem Rahmenbeschluss „über Angriffe auf Informationssysteme“ hat die EU zur strafrechtlichen Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus und zur Stärkung der inneren Sicherheit des europäischen Unionsgebietes Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe innerhalb der EU erlassen. Anders als durch die Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts wird durch diese Maßnahmen nicht das in den Mitgliedstaaten bestehende Strafrecht abgeändert. Vielmehr ersetzt die EU bestimmte Bereiche des bisherigen Rechtshilfeverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten durch die folgenden Vorschriften:

- Rahmenbeschluss „über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten“⁵²⁶;
- Rahmenbeschluss „über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der EU“⁵²⁷;
- Rahmenbeschluss „über die Europäische Beweisanordnung“⁵²⁸.

⁵²⁶ ABl. EG Nr. L 190, 1.

⁵²⁷ ABl. EG Nr. L 196, 45.

⁵²⁸ ABl. EG Nr. L 350, 72.

a) Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung durch die EU

Anders als die Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts betreffen die Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe in den Mitgliedstaaten nicht in erster Linie die Bekämpfung des Terrorismus, sondern dienen der Bekämpfung jeglicher grenzüberschreitender Kriminalität, insbesondere der schweren organisierten Kriminalität. Dennoch werden diese Maßnahmen, allen voran der Rahmenbeschluss „über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten“ in der Literatur zu den Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus gezählt⁵²⁹. Die Bedeutung der Rechtshilfe für die Terrorismusbekämpfung ergibt sich aus dem „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“ im Bereich terroristischer Straftaten, aus ihrer allgemeinen Zielsetzung sowie der Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als Zielbestimmung der EU.

aa) „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“

Basis für die Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe in Strafsachen ist der „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“. Auf diesem Grundsatz beruhen die Rahmenbeschlüsse der EU, welche die bisherigen Instrumente der Rechtshilfe⁵³⁰ in den Bereichen der Auslieferung, der Vollstreckung von Entscheidungen zur Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln und der Beschlagnahme von Sachen, Schriftstücken und Daten ersetzen. Dieser Grundsatz besagt, dass Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten innerhalb der EU stets anzuerkennen sind⁵³¹, d.h. eine Anordnung aus einem anderen Mitgliedstaat ist ohne Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit anzuerkennen und zu vollstrecken. Dieser Grundsatz verlangt

⁵²⁹ Vgl. beispielsweise Archick, S. 5; Zimmermann, *Studies in Conflict & Terrorism* 2006, S. 131.

⁵³⁰ Bisher war die Rechtshilfe vor allem in Europaratsabkommen, Übereinkommen der EU mit Zusatzprotokollen und bilateralen Übereinkommen geregelt.

⁵³¹ Das Konzept der „gegenseitigen Anerkennung“ stammt ursprünglich aus der vergemeinschafteten Regelung des Warenverkehrs, wo der Abbau der so genannten technischen Schranken zur Verwirklichung des Binnenmarktes im Regelfall durch das „Prinzip der gegenseitigen Anerkennung“ erreicht werden sollte, vgl. Kahl, in: Calliess, Art. 14 EGV, Rn. 18.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

von allen auf nationaler Ebene am Strafverfahren beteiligten Akteuren Vertrauen in die mitunter fremd anmutende Rechtsordnung anderer Staaten⁵³². Deshalb haben mehrere Mitgliedstaaten verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber der Methode der gegenseitigen Anerkennung erhoben⁵³³.

In allen drei vorgenannten Rahmenbeschlüssen⁵³⁴, die der Verbesserung der Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten dienen, wurde der Terrorismus in die Liste der Straftaten⁵³⁵ aufgenommen, für die vom Erfordernis des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit⁵³⁶ abgesehen wird⁵³⁷.

bb) Zielsetzung der Rechtshilfe

Ziel der Rechtshilfe ist es, Fälle von weltweitem und regional übergeordnetem Interesse und kriminelles Verhalten gegenüber gemeinsamen fundamentalen Rechtsgütern nicht straflos zu lassen⁵³⁸. Es soll dafür gesorgt werden, dass Beschuldigte in einem international arbeitsteiligen System der Strafrechtspflege durch Souveränitätsgrenzen weder besser noch schlechter gestellt werden als dies in einem innerstaatlich geführten Verfahren der Fall wäre⁵³⁹. Betrof-

⁵³² Esser, ZEuS 2004, S. 298.

⁵³³ So u.a. Österreich und die BRD im Hinblick auf die Umsetzung des „Europäischen Haftbefehls“, vgl. hierzu die folgenden Ausführungen.

⁵³⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses „über den Europäischen Haftbefehl“, Art. 3 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses „über die Vollstreckung von Entscheidungen“ und Art. 16 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses „über die Europäische Beweisordnung“. Zu beachten ist jedoch der Vorbehalt der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die Anwendung des Rahmenschlusses „über die Europäische Beweisordnung“. Vgl. hierzu die Ausführungen im 5. Teil dieser Arbeit unter B.III.3.d).

⁵³⁵ Kritisch zur Auflistung unbestimmter, blankettartiger Deliktgruppen u.a. Schünemann, ZRP 2003, S. 185 ff.; von Heintschel-Heinegg/Rohlf, GA 2003, S. 48; Ahlbrecht, NStZ 2006, S. 71 ff., Ambos, S. 442.

⁵³⁶ Genauer zum „Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit“ Schomburg/Lagodny, in: Schomburg/Lagodny, Einleitung, Rn. 64.

⁵³⁷ Vgl. Ambos, S. 370 und 371. Eine Zusammenfassung der kritischen Stimmen in der Literatur zur Aufgabe des „Prinzips der beiderseitigen Strafbarkeit“ ist zu finden auf den S. 446-448.

⁵³⁸ Vgl. Schomburg/Lagodny, in: Schomburg/Lagodny, Einleitung, Rn. 15.

⁵³⁹ Mokros, in: Liskén/Denninger, Teil N, Rn. 9.

fen sind deshalb alle Sachverhalte, die nicht ausschließlich auf nationale, materielle und verfahrensrechtliche Problemlösungen gestützt werden können⁵⁴⁰. Gerade für die Terrorismusbekämpfung der EU sind Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe deshalb von besonderer Bedeutung⁵⁴¹, da Terroristen und terroristische Gruppierungen in der Regel grenzüberschreitend tätig sind⁵⁴².

cc) Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

Eine wesentliche Zielbestimmung der EU liegt darin, einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen⁵⁴³. Dazu gehört ein einheitlicher Strafrechtsraum, in dem es keine Unterschiede zwischen der innerstaatlichen Rechtshilfe und der Rechtshilfe für einen anderen Mitgliedstaat gibt. Durch die Maßnahmen der EU zur Verbesserung der Rechtshilfe sollen die strafrechtlichen Rechtsvorschriften angepasst und die Strafverfolgung innerhalb der EU optimiert werden.

b) Rahmenbeschluss „über den Europäischen Haftbefehl“

Ergeht auf nationaler Ebene ein Haftbefehl und befindet sich der darin Beschuldigte im Ausland, so kann der Staat, der den Haftbefehl erlassen hat, mangels Hoheitsgewalt und wegen des völkerrechtlichen Gebots der Achtung der Gebietshoheit⁵⁴⁴ nicht gegen diese Person im Aufenthaltsstaat vorgehen und den Haftbefehl durchsetzen. Ohne entsprechende Regelungen auf internationaler Ebene wäre es für Kriminelle ein Leichtes, durch Verlegung ihres Aufenthaltsortes der Strafverfolgung oder dem Strafvollzug in einem Staat zu entgehen. Deshalb haben die europäischen Staaten multilaterale, bilaterale sowie EU-rechtliche Übereinkommen

⁵⁴⁰ Vgl. Schomburg/Lagodny, in: Schomburg/Lagodny, Einleitung, Rn. 15.

⁵⁴¹ So schon Dieckmann, NStZ 2001, S. 619.

⁵⁴² Vgl. hierzu die Ausführungen zur Internationalisierung des Terrorismus im 2. Teil unter A.

⁵⁴³ Vgl. hierzu die Ausführungen zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im 3. Teil unter C.I.3.

⁵⁴⁴ Zippelius/Würtenberger, S. 28; Mokros, in: Liskén/Denninger, Teil N, Rn. 8.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

zur gegenseitigen Auslieferung Beschuldigter oder Verurteilter abgeschlossen.⁵⁴⁵

Die europäischen Staaten hatten die Auslieferung zunächst multilateral auf die Ebene des Europarats⁵⁴⁶ durch das Europäische Auslieferungsabkommen vom 13. Dezember 1957⁵⁴⁷, das Zusatzprotokoll zu diesem Übereinkommen vom 15. Oktober 1975, das zweite Zusatzprotokoll vom 17. März 1978 sowie das Europäische Übereinkommen vom 27. Januar 1977 „zur Bekämpfung des Terrorismus“⁵⁴⁸ geregelt.

Auf EU-Ebene waren vor dem Rahmenbeschluss „über den Europäischen Haftbefehl“ im Wesentlichen drei Übereinkommen für die Auslieferung von Bedeutung: Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) vom 19. Juli 1990⁵⁴⁹, das Übereinkommen „über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ vom 10. März 1995⁵⁵⁰ sowie das Übereinkommen „über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ vom 27. März 1996⁵⁵¹. Alle drei Übereinkommen bauen auf dem vorgenannten Europäischen Übereinkommen vom 15. Oktober 1975 auf und sehen eine Erleichterung und Vereinfachung des Auslieferungsverfahrens in der EU vor.

Aus Anlass der Terroranschläge am 11. September 2001 wurde am 13. Juni 2002 der Rahmenbeschluss des Rates „über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten“⁵⁵² auf der Rechtsgrundlage der Art. 31 a), b), 34 Abs. 2 b) EU-Vertrag beschlossen.

In der Folge führte dieser Rahmenbeschluss zu heftigen Diskussionen in der Literatur. Die wesentlichen Streitpunkte waren insbesondere das Fehlen eines effektiven Rechtsschutzes

⁵⁴⁵ Unter Auslieferung versteht man allgemein die Übergabe eines im Hoheitsgebiet eines Staates aufgegriffenen Ausländers zum Zwecke der Strafverfolgung bzw. des Strafvollzugs an die ausländischen Behörden.

⁵⁴⁶ Der Europarat ist eine internationale Organisation, die zurzeit aus als 47 Mitgliedsstaaten besteht und seit 1949 Leitlinien für ein demokratisches Europa schafft. Diese internationale Organisation sollte nicht verwechselt werden mit dem Europäischen Rat und dem Rat der EU. Vgl. die Homepage des Europarats unter <http://www.coe.int/>.

⁵⁴⁷ BGBl. II 1964, S. 1369.

⁵⁴⁸ BGBl. II 1978, S. 321.

⁵⁴⁹ BGBl. II 1993, S. 1013.

⁵⁵⁰ ABl. EG Nr. C 78, 2.

⁵⁵¹ ABl. EG Nr. C 313, 12.

⁵⁵² ABl. EG Nr. L 190, 1.

sowie die Verankerung des „Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung“⁵⁵³.

aa) Inhalt

Art. 1 Abs. 1 und 2 des Rahmenbeschlusses „über den Europäischen Haftbefehl“ definiert den Europäischen Haftbefehl als eine justizielle Entscheidung, die in einem Mitgliedstaat ergangen ist und die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat zur Strafverfolgung oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung⁵⁵⁴ bezweckt.

Um die Auslieferung zu erreichen, muss der ersuchende Staat gemäß Art. 2 Abs. 1 entweder in der Vorphase zum Strafprozess oder zum Zwecke der Vollstreckung rechtskräftiger Urteile ein Auslieferungsersuchen an den Staat richten, von dem er die Auslieferung verlangt. An das Auslieferungsersuchen ist der ersuchte Staat grundsätzlich nicht gebunden, sondern kann gemäß Art. 2 Abs. 4 die Übergabe ablehnen, wenn ihr das „Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit“ entgegensteht. Diese Möglichkeit hat der Staat gemäß Art. 2 Abs. 2 jedoch nicht für gewisse Straftaten wie den Terrorismus⁵⁵⁵. Dies ist auch der entscheidende Unterschied zu den davor bestehenden Auslieferungsregeln – die Entscheidung einer Justizbehörde eines Mitgliedstaates, welcher die Übergabe einer Person ersucht, muss in der Regel vom ersuchten Mitgliedstaat automatisch anerkannt und vollstreckt werden. Weitere Gründe, um die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls abzulehnen, enthalten die Art. 3 und 4 und geben dem Vollstreckungsstaat eine eigenständige Prüfungs- und Beurteilungskompetenz⁵⁵⁶. Wenn

⁵⁵³ Vgl. beispielsweise Schünemann, ZRP 2003, S. 188; Kretschmer, Jura 2005, S. 780; Ahlbrecht NStZ 2006, S. 72 ff.; von Heintschel-Heinegg/Rohlf, GA 2003, S. 48.

⁵⁵⁴ Zur Entstehung und Bedeutung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung vgl. Schünemann, ZRP 2003, S. 186 und 187.

⁵⁵⁵ Kritisch zur fehlenden Systematik und Bestimmtheit bezüglich des Straftatenkatalogs u.a. von Heintschel-Heinegg/Rohlf, GA 2003, S. 48; für die meisten der im Katalog aufgeführten Straftaten wurde allerdings in letzter Zeit per Rahmenbeschluss eine Annäherung des materiellen Strafrechts der Mitgliedstaaten erreicht, so dass die Kritik in letzter Zeit abgenommen hat.

⁵⁵⁶ So schon Ambos, S. 444.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

einer der Gründe des Art. 3 vorliegt, ist die Vollstreckung zwingend abzulehnen, bei Vorliegen eines der Gründe des Art. 4 steht die Entscheidung der Ablehnung im Ermessen der vollstreckenden Justizbehörde. Art. 5 enthält gewisse Garantien, welche der Ausstellungsstaat dem Betroffenen zu seinem Schutz gewähren muss.

Das Übergabeverfahren selbst, welches in Deutschland das traditionell zweistufige, aus Zulässigkeitsprüfung und Bewilligungsentscheidung bestehende Auslieferungsverfahren ersetzen soll, ergibt sich aus den Art. 9 ff.⁵⁵⁷.

bb) Umsetzung in Deutschland

Deutschland hat den Rahmenbeschluss durch das „Europäische Haftbefehlsgesetz“⁵⁵⁸ vom 21. Juli 2004 umgesetzt. Dieses Gesetz wurde allerdings bereits am 18. Juli 2005 durch den Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts für nichtig erklärt⁵⁵⁹. Damit war eine Verfassungsbeschwerde gegen einen auf einem europäischen Haftbefehl des Amtsgerichts Nr. 5 der Audencia Nacional in Madrid beruhenden Auslieferungsbeschluss des Hanseatischen Oberlandesgerichts erfolgreich. Der von der Entscheidung des BVerfG betroffene Europäische Haftbefehl erging gegen einen deutsch-syrischen Bürger, dem als Unterstützer des Terrornetzwerks Al-Qaida die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung und Terrorismus vorgeworfen wurden.

In seiner Begründung führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses „über den Europäischen Haftbefehl“ die Anforderungen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG nicht erfüllt habe und deshalb das „Europäische Haftbefehlsgesetz“ gegen das Auslieferungsverbot des Art. 16 Abs. 2 S. 1 GG verstoße. Zusätzlich verletze die fehlende Anfechtbarkeit der Auslieferungsbewilligungsentscheidung die in Art. 19 Abs. 4 GG verankerte Rechtsweggarantie.

Art. 16 Abs. 2 S. 1 GG regelt, dass kein Deutscher an das Ausland ausgeliefert werden dürfe. Jeder deutsche Staatsbürger, der sich in Deutschland aufhalte, solle dadurch vor den Unsi-

⁵⁵⁷ Eine ausführliche Zusammenstellung findet sich bei Ambos, S. 441.

⁵⁵⁸ BGBl. I, S. 1748.

⁵⁵⁹ BVerfG, 2 BvR 2236/04.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

cherheiten einer Aburteilung unter einem ihm fremden Rechtssystem bewahrt werden. Allerdings enthalte Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG einen Gesetzesvorbehalt, wonach abweichende Regelungen durch Gesetz und unter Wahrung der rechtsstaatlichen Grundsätze getroffen werden könnten. Dies war der Ansatzpunkt für die wesentlichen rechtlichen Ausführungen des BVerfG.

Nach den Ausführungen des BVerfG ist der deutsche Gesetzgeber grundsätzlich dazu verpflichtet, die Umsetzungsspielräume eines Rahmenbeschlusses im Bereich der PJZS in einer grundrechtsschonenden Weise auszufüllen. Dieser Pflicht sei er bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses nicht nachgekommen. Der Rahmenbeschluss sehe in Art. 4 Nr. 7 vor, dass ein Staat die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls dann ablehnen könne, wenn sich der Europäische Haftbefehl auf Straftaten erstreckt, die nach den Rechtsvorschriften des Vollstreckungsmitgliedstaats ganz oder zum Teil in dessen Hoheitsgebiet oder an einem diesem gleichgestellten Ort begangen werden. Diese Bestimmung lasse eine Begrenzung der Auslieferung durch innerstaatliches Recht zu, welche der deutsche Gesetzgeber in seinem Umsetzungsgesetz hätte vornehmen müssen. Das BVerfG stütze sich dabei auf Art. 16 Abs. 2 S. 1 GG und äußerte sich wie folgt: „Das Vertrauen des Verfolgten in die eigene Rechtsordnung ist von Art. 16 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip dann in besonderer Weise geschützt, wenn die dem Auslieferungsersuchen zu Grunde liegende Handlung ganz oder teilweise auf deutschem Staatsgebiet (...) begangen wurde. Straftatvorwürfe sind bei tatverdächtigen deutschen Staatsangehörigen prinzipiell im Inland durch deutsche Strafverfolgungsbehörden aufzuklären“. Den hier formulierten Inlandsbezug nimmt das BVerfG für die Fälle an, in denen wesentliche Teile des Handlungs- und Erfolgsortes auf deutschem Staatsgebiet liegen. Um den Umsetzungsspielraum in einer grundrechtsschonenden Weise auszufüllen, hätte der deutsche Gesetzgeber diese Sachverhaltseventualität in seinem Umsetzungsgesetz als Ablehnungsgrund aufnehmen müssen. Da er dies nicht getan hat, war das Gesetz für nichtig zu erklären.

Kritisiert wird das Urteil des BVerfG insbesondere im Hinblick auf die „Pupino-Entscheidung“ des EuGH vom 16. Juni 2005.⁵⁶⁰ Die Nichtigerklärung stehe mit dem verfassungs- und unionsrechtlichen Gebot, Verletzungen des EU-Vertrags möglichst zu vermeiden,

⁵⁶⁰ EuGH, Rs. C-105/03.

nicht im Einklang. Das BVerfG setze sich in Widerspruch zu der Rechtsprechung des EuGH, der in seinem „Pupino-Urteil“⁵⁶¹ den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auch und gerade für die Umsetzung von Rahmenbeschlüssen hervorgehoben habe. Die mit dem Auslieferungsverbot des Grundgesetzes verfolgten Schutzziele würden durch den Rahmenbeschluss und das Europäische Haftbefehlsgesetz erreicht⁵⁶².

Eine Stärkung erfuhr die Terrorismusbekämpfung jedoch in den Ausführungen des BVerfG dadurch, dass das Gericht einen Auslandsbezug für solche Taten annahm, die von vornherein eine typische grenzüberschreitende Dimension innehaben und eine entsprechende Schwere aufweisen. Dazu zählte das BVerfG insbesondere den internationalen Terrorismus. Denn wer sich in solche verbrecherischen Strukturen einbinde, könne sich auf den Schutz der Staatsangehörigkeit vor Auslieferung nicht in vollem Umfang berufen.

Auf dieses Urteil hat der deutsche Gesetzgeber mit dem 2. Europäischen Haftbefehlsgesetz reagiert, welches am 2. August 2006 in Kraft getreten ist⁵⁶³. Der Gesetzgeber hat sich dabei eng an das 1. Europäische Haftbefehlsgesetz angelehnt und dieses über die strikt an der Entscheidung des BVerfG orientierte Korrektur seiner verfassungsmäßigen Teile hinaus nur in Einzelpunkten modifiziert⁵⁶⁴.

c) Rahmenbeschluss „über die Vollstreckung von Entscheidungen“

Am 22. Juli 2003 hat der Rat der EU auf der Rechtsgrundlage der Art. 31 a), 34 Abs. 2 b) EU-Vertrag den Rahmenbeschluss „über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der EU“⁵⁶⁵ erlassen.

Gemäß Art. 1 bezweckt dieser Rahmenbeschluss, Vorschriften festzulegen, nach denen ein

⁵⁶¹ Vgl. hierzu die allgemeinen Ausführungen zum Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses im 5. Teil dieser Arbeit unter B.III.1.

⁵⁶² Sondervotum des Richters Gerhardt – BVerfG 2 BvR, 2236/04.

⁵⁶³ BGBl. I, S. 1748.

⁵⁶⁴ Vgl. hierzu Hackner/Schomburg/Lagodny/Gleß, NStZ 2006, S. 664 ff.

⁵⁶⁵ ABl. EG Nr. L 196, 45.

Mitgliedstaat eine Sicherstellungsentscheidung in seinem Hoheitsgebiet anerkennt und vollstreckt, die von einer Justizbehörde eines anderen Mitgliedstaats im Rahmen eines Strafverfahrens erlassen wurde. Es soll eine schnelle Sicherung von Beweismaterial ermöglicht werden, damit Beweismittel, die in einem anderen Staat belegen sind, nicht infolge langwieriger Rechtshilfeverfahren verloren gehen. In Art. 2 werden die Begriffe „Entscheidungsstaat“, „Vollstreckungsstaat“, „Sicherstellungsentscheidung“, „Vermögensgegenstand“ und „Beweismittel“ definiert.

Art. 3 konkretisiert den Geltungsbereich und nennt die Straftaten, für die vom Erfordernis der „beiderseitigen Strafbarkeit“ abgesehen wird. Betroffen ist hiervon insbesondere auch der Terrorismus.

Art. 4 ff. enthalten Vorschriften, die das konkrete Verfahren zur Vollstreckung von Sicherstellungsentscheidungen betreffen: Die Übermittlung von Entscheidungen (Art. 4), die Anerkennung und Vollstreckung (Art. 5), die Dauer der Sicherstellung (Art. 6), Gründe für die Versagung der Anerkennung oder Vollstreckung (Art. 7), Gründe für den Aufschub der Vollstreckung (Art. 8), die Bescheinigung über die Richtigkeit des Inhalts (Art. 9), die weitere Behandlung des sichergestellten Gegenstandes (Art. 10), Rechtsbehelfe der betroffenen Personen (Art. 11) und die Erstattung von Beträgen, die der Vollstreckungsstaat gezahlt hat (Art. 12). Der Rahmenbeschluss dient der vorläufigen Sicherstellung und überlässt die weitere Behandlung des sichergestellten Materials und Vermögens dem bisher geltenden Rechtshilfeinstrumentarium. Deshalb betrifft er nicht die Übermittlung von Beweismitteln aus einer Rechtsordnung in eine andere, sondern nur Maßnahmen der Beweiserhaltung⁵⁶⁶.

d) Rahmenbeschluss „über die Europäische Beweisanordnung“

Mangels Hoheitsgewalt und aufgrund des völkerrechtlichen Gebots der Achtung der Gebietshoheit⁵⁶⁷ kann grundsätzlich kein Staat Sachen, Schriftstücke und Daten im Ausland beschlagnehmen, selbst wenn bekannt ist, in welchem ausländischen Staat sich diese Gegenstände befinden. Angewiesen sind die Staaten deshalb auf die Rechtshilfe der Staaten, in de-

⁵⁶⁶ Vgl. Esser, ZEuS, S. 301.

⁵⁶⁷ Zippelius/Würtenberger, S. 28; Mokros, in: Lissen/Denninger, Teil N, Rn. 8.

nen sich die Gegenstände befinden.

Die EU hat sich, um diese Situation zu verbessern, durch das Übereinkommen vom 29. Mai 2000 „über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“⁵⁶⁸ sowie dessen Protokoll vom 16. Oktober 2001⁵⁶⁹ bemüht, diese Materie umfassend für alle Mitgliedstaaten zu regeln. Dieses Übereinkommen ist allerdings bisher mangels Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten nicht in Kraft getreten und gelangt lediglich teilweise bilateral zur Anwendung. Deshalb richtete sich der Rechtshilfeverkehr in diesem Bereich bisher nach Übereinkommen des Europarats⁵⁷⁰ und vereinzelten bilateralen Verträgen. Um die Übereinkommen des Europarats abzulösen und eine eigene Regelung zu schaffen, wurde am 18. Dezember 2008 – in Ergänzung zum Rahmenbeschluss „über die Sicherstellungsentscheidungen“ – der Rahmenbeschluss 2008/978/JI „über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren“ beschlossen⁵⁷¹. Betroffen sind Sachen, Schriftstücke und Daten, die durch verfahrensrechtliche Maßnahmen wie Vorlage-, Durchsuchungs- oder Beschlagnahmeanordnungen erlangt werden. Durch den Rahmenbeschluss sollen bestehende Vorbehalte im Rechtshilfeverkehr abgebaut werden, indem Verfügungen von Richtern und Staatsanwälten zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten als Beweismittel in Strafverfahren in den anderen Mitgliedstaaten unmittelbar anerkannt und vollstreckt werden.

aa) Inhalt

Gemäß Art. 1 Abs. 1 ist die Europäische Beweisanordnung eine von einer zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats erlassene justizielle Entscheidung, die die Erlangung von Sachen,

⁵⁶⁸ ABl. EG Nr. C 197, 3.

⁵⁶⁹ ABl. EG Nr. C 326, 2.

⁵⁷⁰ Hervorzuheben sind hierbei das „Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen“ vom 20. April 1959, dessen Zusatzprotokolle vom 17. März 1978 und 8. November 2001 sowie das „Europäische Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten“ vom 8. November 1999.

⁵⁷¹ ABl. EG Nr. L 350, 72.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Schriftstücken und Daten aus einem anderen Mitgliedstaat zur Verwendung in den in Art. 5 genannten Verfahren bezweckt. Nicht vom Anwendungsbereich der Beweisanordnung erfasst sind „Beweiserhebungen in Echtzeit“⁵⁷², Beweismittel, die sich erst aus weiteren Untersuchungen oder Analysen ergeben können, und Vernehmungen von Verdächtigen, Angeklagten, Opfern und Zeugen⁵⁷³.

Gemäß Art. 5 kann die Europäische Beweisanordnung sowohl im Straf- als auch im Verwaltungsverfahren erlassen werden. Inhalt und Form der Europäischen Beweisanordnung ergeben sich aus Art. 6. Der Rahmenbeschluss sieht in Titel II Verfahren und Schutzgarantien für den Anordnungsstaat und in Titel III Verfahren und Schutzgarantien für den Vollstreckungsstaat vor. Titel II enthält die Voraussetzungen (Art. 7 ff.) für den Erlass einer Beweisanordnung durch den Anordnungsstaat (Art. 2 a). Die wesentlichen Voraussetzungen sind, dass die angeforderten Daten, Schriftstücke oder Sachen für den Zweck des Verfahrens notwendig und angemessen sind, dass sie auch nach dem Recht des Anordnungsstaates unter ähnlichen Umständen erlangt⁵⁷⁴ und für das Verfahren zugelassen werden können. Der Anordnungsstaat muss sich vor Erlass einer Europäischen Beweisanordnung vergewissern, dass diese Voraussetzungen auch vorliegen.

In Titel III weist der Rahmenbeschluss darauf hin, dass der Vollstreckungsstaat (Art. 2 b) verpflichtet ist, die Beweisanordnung zu vollstrecken (Art. 11). Die Vollstreckung muss innerhalb der von Art. 15 vorgegebenen Fristen erfolgen und kann nur unter den in Art. 16 genannten Gründen vorübergehend aufgeschoben werden. Die Vollstreckung einer Europäischen Beweisanordnung kann gemäß Art. 13 grundsätzlich nur dann abgelehnt werden, wenn ein grenzüberschreitender Strafklageverbrauch (ne bis in idem) geltend gemacht werden kann oder aufgrund einer Immunität oder eines Vorrechts nach dem Recht des Vollstreckungsstaates eine Vollstreckung nicht möglich ist. Im Rahmen der Vollstreckung hat der Vollstreckungsstaat die Schutzgarantien des Art. 11 zu berücksichtigen. Als sog. Schutzgarantien

⁵⁷² Dazu zählen Kontobewegungen, körperliche Untersuchungen wie die Erlangung von DNA-Proben und Telefonüberwachungen.

⁵⁷³ Hierzu Esser, ZEuS 2004, S. 302 m.w.N.

⁵⁷⁴ Dadurch soll verhindert werden, dass die Europäische Beweisanordnung zum sog. „Befugnis-Shopping“ benutzt wird.

schreibt Art. 11 den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den „Nemo-tenetur-Grundsatz“⁵⁷⁵ sowie bestimmte staatliche Informations- und Dokumentationspflichten vor, insbesondere bei der Durchsuchung von Wohnungen.

Maßgeblich für den Erlass der Europäischen Beweisverordnung ist damit das Recht des Anordnungsstaates, für die Vollstreckung bzw. die Beweiserhebung das Recht des Vollstreckungsstaates⁵⁷⁶. Ausnahmsweise kann die Anordnungsbehörde (Art. 2 c) allerdings von der Vollstreckungsbehörde (Art. 2 d) gemäß Art. 12 die Einhaltung eines konkreten Verfahrens und konkreter Formalitäten verlangen, soweit dem nicht wesentliche Rechtsgrundsätze des Vollstreckungsstaates entgegenstehen⁵⁷⁷.

Wie bereits die vorgenannten Rahmenbeschlüsse zur Verbesserung der Rechtshilfe verzichtet auch dieser Rahmenbeschluss auf das Prinzip der „beiderseitigen Strafbarkeit“ für die in Art. 14 genannten Straftaten. Hierzu gehört insbesondere auch der Terrorismus.

bb) Rechtsschutz der Betroffenen

Art. 18 enthält Regelungen zum Rechtsschutz für die von Zwangsmaßnahmen des Vollstreckungsstaates Betroffenen. Art 18 Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, sicherzustellen, dass Betroffene über ausreichende Rechtsmittel verfügen, um ihre Interessen zu wahren. Dabei handelt es sich um eine sehr vage Verpflichtung⁵⁷⁸. Bedenklich erscheint, dass gemäß Art. 18 Abs. 2 eine Überprüfung der sachlichen Gründe für die Anordnung und der Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 7 nur bei einem Gericht des Anordnungsstaates beantragt werden kann. Übereinstimmend weist die Literatur darauf hin, dass es einem nichtbeschuldigten Dritten, der von Zwangsmaßnahmen betroffen ist, nicht zugemutet werden könne, auf-

⁵⁷⁵ Der Nemo-tenetur-Grundsatz bedeutet, dass niemand verpflichtet ist, sich selbst anzuklagen oder gegen sich selbst Zeugnis abzulegen (nemo tenetur se ipsum accusare), vgl. Meyer-Goßner, Einleitung, Rn. 29 a.

⁵⁷⁶ Sowohl Ahlbrecht (NStZ 2006, S. 72), als auch Gleß (StV 2004, S. 680) bezeichnen den Rahmenbeschluss „über die Europäische Beweisverordnung“ deshalb zu Recht als „hybride Maßnahme“.

⁵⁷⁷ Das Entgegenstehen wesentlicher Rechtsgrundsätze stellt neben den in Art. 15 ausdrücklich genannten einen weiteren Versagungsgrund dar.

⁵⁷⁸ So schon Gleß, StV 2004, S. 682.

grund der Entfernung, des finanziellen, sprachlichen und logistischen Aufwands sowie der fehlenden Kenntnis über die fremde Rechtsordnung Rechtsschutz in einem fremden Land zu suchen⁵⁷⁹.

cc) Einschränkungen in Deutschland

In Deutschland unterliegt die Anwendung des Rahmenbeschlusses zwei Einschränkungen, einer Territorialitätsklausel und der Opting-out-Möglichkeit. Zum einen kann die Vollstreckung einer europäischen Beweisanordnung in Deutschland versagt werden, wenn die betreffende Straftat ganz oder teilweise im Hoheitsgebiet des Vollstreckungsstaats, also in Deutschland, begangen wurde (Versagungsgrund der Territorialität), zum anderen wurde Deutschland in Art. 23 Abs. 4 des Rahmenbeschlusses die Möglichkeit eingeräumt, den „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“ bei sechs Deliktgruppen nicht anzuwenden. Eine dieser Deliktgruppen ist der Terrorismus⁵⁸⁰. Von dieser Möglichkeit hat Deutschland per Erklärung Gebrauch gemacht⁵⁸¹. Danach behält sich die Bundesrepublik Deutschland das Recht vor, die Vollstreckung einer Europäischen Beweisanordnung – u.a. bei terroristischen Straftaten – von der Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit abhängig zu machen, sofern für die Vollstreckung der Europäischen Beweisanordnung eine Durchsuchung oder Beschlagnahme erforderlich ist. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Anordnungsbehörde erklärt hat, dass die betreffende terroristische Straftat nach dem Recht des Anordnungsstaats bestimmte Kriterien erfüllt. Zur Bestimmung des Vorliegens einer terroristischen Straftat in diesem Sinne verweist die Erklärung auf internationale Übereinkommen⁵⁸², den bereits genannten Rahmenbeschluss „zur

⁵⁷⁹ Siehe Gleß, StV 2004, S. 682, Esser, ZEuS 2004, S. 302; Ahlbrecht, NStZ 2006, 74; Garlick, S. 3.

⁵⁸⁰ Vgl. Erklärung der Bundesrepublik Deutschland ABl. EG Nr. L 350, 92

⁵⁸¹ ABl. EG Nr. L 350, 92.

⁵⁸² Internationales Übereinkommen „zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen“ vom 13. April 2005 (BGBl. II 2007, S. 1587) und Internationales Übereinkommen „zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“ vom 9. Dezember 1999 (BGBl. II 2006, S. 851) plus Übereinkommen, die in dessen Anlage aufgeführt sind.

Terrorismusbekämpfung“ und auf die UN-Resolution 1624 vom 14. September 2005⁵⁸³. In diesen Maßnahmen wurde festgehalten, was unter einer terroristischen Handlung zu verstehen ist.

Hintergrund obiger Erklärung der Bundesrepublik Deutschland ist, dass der Rahmenbeschluss „über die Europäische Beweisanordnung“ in Art. 14 Abs. 2 Straftaten aufzählt, bei deren Vorliegen vom Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit abgesehen wird („Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“). Als eine dieser Straftaten nennt der Rahmenbeschluss den Terrorismus, ohne jedoch den Tatbestand einer terroristischen Handlung näher zu umschreiben. Aus diesem Grund hat sich die BRD vorbehalten, den „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“ nur dann anzuwenden, wenn eine terroristische Handlung im Sinne der obigen Maßnahmen vorliegt.

e) Bewertung der Rahmenbeschlüsse

Die vorgenannten Rahmenbeschlüsse dienen einer effektiven Weiterentwicklung der Rechtshilfe und der Terrorismusbekämpfung in der EU⁵⁸⁴. Die Entscheidung des BVerfG zum Europäischen Haftbefehl macht allerdings deutlich, an welche Grenzen die EU im Rahmen der Verbesserung der Strafverfolgung und Terrorismusbekämpfung stößt. Bei der Umsetzung sind die Mitgliedstaaten an ihr nationales Recht gebunden. Ihre Aufgabe ist es, die Vorgaben in ein bestehendes Rechtssystem unter Beachtung der Verfassungsgrundsätze einzubauen. Offensichtlich ist dem deutschen Gesetzgeber die Umsetzung der europäischen Vorgaben unter Beachtung der unabänderlichen Verfassungsgrundsätze äußerst schwer gefallen.

Problematisch erscheint die bedingungslose Aufgabe der tradierten Auslieferungsvoraussetzung der beiderseitigen Strafbarkeit für einige Straftaten wie den Terrorismus. Wie bereits

⁵⁸³ S/Res/1624 (2005). Durch diese Resolution bekräftigten die UN ihre Resolution 1267 vom 15. Oktober 1999, vgl. hierzu die Ausführungen zu den Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus im 5. Teil dieser Arbeit unter B.I.1.

⁵⁸⁴ Bereits von Heintschel-Heinegg/Rohlf, GA 2003, S. 51, haben auf die Vereinfachung der hochkomplexen und verwirrenden Rechtslage und des Verfahrens durch den Europäischen Haftbefehl hingewiesen.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

ausgeführt⁵⁸⁵ ist eine allgemeingültige Terrorismusdefinition im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz rechtsstaatlich unverzichtbar als Grundlage zur Schaffung gleichläufiger Strafbestimmung gegen terroristische Handlungen sowie für Folgeregelungen wie in den obigen Rahmenbeschlüssen vorgegeben. Erst ein Konsens darüber, was innerhalb eines Rechtskreises unter Terrorismus zu verstehen ist, ermöglicht die Bildung von Vertrauen in die Strafrechtsordnungen anderer europäischer Staaten. Ein solches Vertrauen wird insbesondere dann vorausgesetzt, wenn die europäischen Staaten aufgrund der genannten Rahmenbeschlüsse auf das Prinzip der „gegenseitigen Strafbarkeit“ zugunsten des „Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung“ verzichten sollen. In den Rahmenbeschlüssen wurde nicht definiert, was unter Terrorismus bzw. einer terroristischen Handlung zu verstehen ist. Die Rahmenbeschlüsse geben lediglich vor, dass beim Vorliegen der Straftat des Terrorismus nicht die beiderseitige Strafbarkeit überprüft werden darf. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Überlegungen ist es deshalb nachvollziehbar, dass die BRD von ihrer in dem Rahmenbeschluss „über die Europäische Beweisordnung“ eingeräumten Opting-out-Möglichkeit Gebrauch gemacht und über den Verweis auf Terrorismus-Definitionen die Voraussetzungen für die Anwendung des „Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung“ konkretisiert hat. Erstaunlich ist jedoch, dass weder der Rahmenbeschluss „über den Europäischen Haftbefehl“ noch der Rahmenbeschluss „über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der EU“ eine solche Opting-out-Möglichkeit vorsehen.

4. Strafrechtsharmonisierung und Rechtshilfe in Strafsachen

Sowohl die Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts als auch die Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe betreffen die Strafverfolgung von grenzüberschreitenden Kriminellen. Zu untersuchen ist deshalb noch das Zusammenspiel dieser Maßnahmen.

⁵⁸⁵ Vgl. die Ausführungen zur Begriffsbestimmung des Terrorismus im 3. Teil dieser Arbeit unter A.I.

a) Notwendigkeit der Strafrechtsharmonisierung

Um zu verhindern, dass Terroristen Unterschiede in den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten ausnutzen und sich so einer gerechten Strafe entziehen, stehen der EU grundsätzlich zwei Möglichkeiten zur Verfügung. Entweder sie gleicht die Strafrechtssysteme der Mitgliedstaaten in Bezug auf terroristische Straftaten an oder sie setzt eine radikale gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten unter Ausschaltung des Grundsatzes der „beiderseitigen Strafbarkeit“ durch.

Die EU macht von beiden Möglichkeiten Gebrauch und verzichtet insbesondere auch im Bereich der Terrorismusbekämpfung auf das Erfordernis der „beiderseitigen Strafbarkeit“. Haftbefehle müssen in der ganzen EU vollstreckt, Vermögensgegenstände und Beweismittel sichergestellt und in Zukunft müssen auch Sachen, Schriftstücke und Daten aufgrund der Entscheidung eines Mitgliedstaates beschlagnahmt werden.

Kreß stellt deshalb die Frage, „ob sich die Strafrechtsharmonisierung innerhalb der EU im Bereich der kooperativen Strafrechtspflege noch in demselben Umfang wie zuletzt als notwendig begründen lassen wird“⁵⁸⁶.

Ausgangspunkt für diese Überlegung ist Art. 29 Abs. 2 Spstr. 3 EU-Vertrag, der für die Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten die Voraussetzung der „Erforderlichkeit“ aufstellt. Für die Verbesserung der Strafverfolgung innerhalb der EU bedeutet dies, dass für eine Harmonisierung der strafrechtlichen Bestimmungen kein Raum mehr ist, wenn die Verbesserung der Rechtshilfe durch die genannten Rahmenbeschlüsse den gleichen Erfolg hat. Für die Erforderlichkeit der Harmonisierung der strafrechtlichen Bestimmungen spricht jedoch, dass sie trotz und gerade auch wegen des Verzichts auf den Grundsatz der „beiderseitigen Strafbarkeit“ in den genannten Rahmenbeschlüssen zu einer verbesserten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der EU führt. Denn unabhängig von der Existenz etwaiger Rechtshilfeinstrumentarien tragen gleiche Straftatbestände und Regelungen zu mehr Verständnis für das Strafrechtssystem anderer Staaten bei und führen damit zu einem erhöhten Vertrauen untereinander⁵⁸⁷. Je intensiver angeglichen ist, desto eher besteht die Bereitschaft zur Anerken-

⁵⁸⁶ Kreß, JA 2005, S. 223.

⁵⁸⁷ Nicht ganz zutreffend ist deshalb Weigend, ZStW 2004, S. 293, der darauf hinweist, dass das Rechtshilfe-

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

nung der im Ausland getroffenen Entscheidungen⁵⁸⁸.

Der geeignetste Weg, dieses Vertrauen zu bilden, ist die Rechtsangleichung innerhalb der EU. Dies zeigt deutlich den engen Zusammenhang zwischen den Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts und denen zur Verbesserung der Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten auf der Grundlage des „Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung“⁵⁸⁹. Bestätigt wird dieser enge Zusammenhang zusätzlich dadurch, dass für die Delikte, die der europaweiten Strafrechtsharmonisierung gemäß Art. 31 e) EU-Vertrag unterliegen, in den Rahmenbeschlüssen zur Verbesserung der Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten vom Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit abgesehen wird. Dass diese Maßnahmen einander bedingen⁵⁹⁰, ist nicht ganz zutreffend, vielmehr stellen Maßnahmen der Harmonisierung die Grundlage und Bedingung für eine Verbesserung der Rechtshilfe dar.

b) Gesteigertes Bedürfnis nach Vorfeldermittlungen

Organisationsdelikte führen dazu, dass der Bedarf an Vorfeldermittlungen steigt, da man an eine rechtswidrige Handlung im Vorbereitungsstadium einer Straftat durch Mitglieder der terroristischen Vereinigung anknüpft. Da es sich beim Terrorismus häufig um eine grenzüberschreitende Kriminalitätsform handelt, können mögliche Indizien für das Vorliegen einer solchen rechtswidrigen Handlung über mehrere Länder verteilt sein, so dass eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch gegenseitige Rechtshilfe und durch Informationsaustausch⁵⁹¹ erforderlich ist, um die Begehung einer Straftat nachzuweisen.

system das voraussetzt, was es zu schaffen vorgibt, nämlich Vertrauen auf der Basis prinzipiell übereinstimmender rechtlicher Maßstäbe.

⁵⁸⁸ Vgl. Esser, ZEuS 2004, S. 306.

⁵⁸⁹ So ähnlich auch das BVerfG in seinem Urteil zum „Europäischen Haftbefehlsgesetz“; Streinz/Ohler/Herrmann, S. 106; Wasmeier, ZEuS 2006, S. 32.

⁵⁹⁰ So Esser, ZEuS 2004, S. 306.

⁵⁹¹ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs im 5. Teil dieser Arbeit unter B.II.

5. Fazit

Die Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts und die Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe ergänzen sich und tragen gemeinsam zu einer verbesserten grenzüberschreitenden Strafverfolgung von Terroristen bei. Entscheidend wird allerdings sein, wie die Mitgliedstaaten die in diesem Bereich erlassenen Rahmenbeschlüsse in ihr nationales Recht umsetzen. Dies stellt die einzelnen Mitgliedstaaten vor mehr oder weniger große Probleme, weil Maßnahmen zur Verbesserung der Strafverfolgung mehr als andere Maßnahmen in Kernbereiche nationaler Souveränität eingreifen.

Es ist festzustellen, dass der Verzicht auf den Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit jedenfalls in den Kriminalitätsfeldern keinen Bedenken begegnen dürfte, in denen das Strafrecht der Mitgliedstaaten in ausreichendem Maße durch Vorgaben der EU und die Umsetzung in den Mitgliedstaaten harmonisiert wurde. Bedenklich ist es jedoch, wenn Probleme der Strafrechtsharmonisierung vornehmlich durch die affirmative Bekräftigung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung umgangen werden sollen. Gegenseitiges Vertrauen in die Gleichheit der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten lässt sich auf diesem Weg sicherlich nicht bilden.

IV. Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von Infrastrukturen

1. Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Verkehrs

Die Anschläge vom 11. September 2001 in den USA, am 11. März 2004 in Madrid und am 7. Juli 2005 in London belegen, wie verwundbar der Verkehr zu Lande, zu Wasser und zu Luft ist.

Das Verkehrswesen in Europa prägt eine eng miteinander verknüpfte Vernetzung. Zwischenfälle in einer Region können zu EU-weiten Folgewirkungen führen. Moderne Verkehrsmittel wie Eisenbahnen, Flugzeuge und Schiffe bilden einerseits Ziele für Terroristen, andererseits sind sie aber auch geeignete Instrumente terroristischer Gewalttaten. Deshalb versucht die EU in erhöhtem Maße, die Sicherheit des Verkehrs innerhalb der EU sicherzustellen. Einen we-

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

sentlichen Beitrag dazu leistet die Europäische Kommission durch die eigens dafür geschaffene Abteilung der Generaldirektion „Verkehr und Energie“. Sie gibt die entscheidenden Impulse für Maßnahmen zugunsten eines besseren Schutzes der Verkehrsinfrastruktur.

Die Maßnahmen und Vorschläge der Europäischen Kommission betreffen nicht nur den Bereich der Luftsicherheit, sondern auch die Verbesserung der Sicherheit der Seeverkehrs, des Personenverkehrs zu Lande und des Güterverkehrs. Wesentliches Mittel zur Sicherstellung der Sicherheit des Verkehrs sind einheitliche Sicherheitsvorschriften und Regelungen. Denn nur durch Sicherheitsvorschriften in der gesamten EU ist es möglich zu verhindern, dass mögliche Attentäter verschärfte Sicherheitsvorschriften eines Mitgliedstaates umgehen und weniger effektive Sicherheitsvorschriften eines anderen Mitgliedstaates nutzen, um ihre Anschlagpläne in die Tat umzusetzen.

a) Verbesserung der Luftsicherheit

Vor dem 11. September 2001 gab es keine bindenden Maßnahmen der EU im Bereich der Luftsicherheit. Nach dem Terroranschlag beschloss der Rat der EU, dass es auch auf diesem Gebiet zwingende europäische Gesetzgebung geben sollte.⁵⁹²

aa) Verordnung (EG) Nr. 2320/2002

Erste Maßnahme zur Verbesserung der Luftsicherheit innerhalb der EU war die Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 „zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Luftfahrt“.⁵⁹³ Nach den einleitenden Erwägungen zu dieser Verordnung sollte der Schutz der Bürger in der Zivilluftfahrt innerhalb der EG jederzeit gewährleistet werden, indem unrechtmäßige Eingriffe verhindert werden. Die Umsetzung dieser Verordnung erfolgte in Deutschland durch das Luft-

⁵⁹² Vgl. hierzu umfassend Seeböhm, S. 25.

⁵⁹³ ABl. EG Nr. L 355, 1. Zuletzt abgeändert durch die Verordnung (EG) Nr. 849/2004 vom 29. April 2004, ABl. EG L 229, 3.

fahrtbundesamt u.a. in Form von Leitfäden für die beteiligten Unternehmen⁵⁹⁴. Als unmittelbare Reaktion auf die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 beabsichtigte diese Verordnung vor allem, der aktuellen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus zu begegnen⁵⁹⁵.

bb) Verordnung (EG) Nr. 300/2008

Am 29. April 2008 ist die Verordnung (EG) Nr. 300/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 über gemeinsame Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 in Kraft getreten⁵⁹⁶. Hierbei handelt es sich um eine Rahmenverordnung, welche grundsätzliche Vorgaben für Maßnahmen in Bezug auf die Verbesserung der Luftsicherheit macht. Die beiden Hauptaspekte, welche die Sicherheit in der Zivilluftfahrt gewährleisten bzw. verbessern sollen, liegen in der Bereitstellung von gemeinsamen grundlegenden Normen für Maßnahmen im Bereich der Luftsicherheit und im Schaffen geeigneter Verfahren, um die Einhaltung der Vorschriften zu überwachen (Art. 1 Abs. 1 und 2). Die gemeinsamen und der Rechtsvereinheitlichung im Bereich der Sicherheit dienenden grundlegenden Normen sind gemäß Art. 4 im Anhang zu der Verordnung niedergelegt und stützen sich auf die derzeit geltenden Empfehlungen des Dokuments 30 der Europäischen Zivilluftfahrtskonferenz. Art. 4 des Anhangs enthält Anforderungen an die Flughafensicherheit (Ziffer 1), abgegrenzte Bereiche von Flughäfen (Ziffer 2), die Sicherheit von Luftfahrzeugen (Ziffer 3), Fluggäste und Handgepäck (Ziffer 4), aufgegebenes Gepäck (Ziffer 5), Fracht und Post (Ziffer 6), Post und Material von Luftfahrtunternehmen (Ziffer 7), Bordvorräte (Ziffer 8), Flughafenlieferungen (Ziffer 9), Sicherheitsmaßnahmen während des Flugs (Ziffer 10), Einstellung und Schulung von Personal (Ziffer 11) und schließlich Leitli-

⁵⁹⁴ Zur konkreten Umsetzung in Deutschland vgl. Mendel, in: Frohnmeyer/Mückenhausen, Nr. 114, Rn. 43. Vgl. hierzu auch die Homepage des Luftfahrtbundesamts unter: www.lba.de.

⁵⁹⁵ Zur Entstehungsgeschichte der Verordnung ausführlich Mendel, in: Frohnmeyer/Mückenhausen, Nr. 114, Rn. 1 ff.

⁵⁹⁶ ABl. EG Nr. L 97, 72; zu den Gründen, weshalb eine neue Verordnung erlassen wurde, statt die bestehende Verordnung zu ändern, vgl. Seebohm, S. 28.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

nien für die Ausrüstung (Ziffer 12). Gemäß Art. 10 bis 13 werden die Mitgliedstaaten der EU, Flughafenbetreiber sowie Luftfahrtunternehmen dazu verpflichtet, entsprechend den in der Anlage und in Art. 4 aufgestellten Grundstandards, Sicherheits- und Qualitätskontrollprogramme aufzustellen. Den Mitgliedstaaten obliegt es jedoch gemäß Art. 6, strengere Maßnahmen zu erlassen. Zum einen ist diese Möglichkeit Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips, zum anderen soll einzelnen Ländern die Möglichkeit erhalten bleiben, erhöhte Anforderungen zu stellen, soweit es unterschiedliche Risikoeinschätzungen gibt⁵⁹⁷. Ob die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen ausreichend sind, überprüft gemäß Art. 15 Abs. 1 die Europäische Kommission.

Gemäß Art. 9 haben die Mitgliedstaaten eine geeignete Stelle zu nennen, die für die Koordination und Überwachung der Durchführung von Programmen gemäß Art. 4 zuständig ist⁵⁹⁸. Zusätzlich führt die Europäische Kommission gemäß Art. 15 in Zusammenarbeit mit der nationalen Behörde Inspektionen durch, um die Einhaltung der Vorschriften durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Für die neue Verordnung (EG) Nr. 300/2008 sind zur Konkretisierung Durchführungsverordnungen erforderlich, die von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und beschlossen werden. Die Europäische Kommission steht auf dem Standpunkt, die Verordnung 2320/2002 und die darauf basierenden Durchführungsverordnungen⁵⁹⁹ würden in ihrer zuletzt geänderten Version erst außer Kraft treten, wenn die neuen Durchführungsverordnungen vorliegen. Bisher hat die Europäische Kommission keine neuen Durchführungsverordnungen erlassen.

Die geplanten und gerade noch rechtzeitig vereitelten Anschläge vom 9. August 2006 in London⁶⁰⁰ haben gezeigt, dass der Luftverkehr ein gefragtes Angriffsziel der Terroristen darstellt, so dass die Bedeutung entsprechender Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Luft-

⁵⁹⁷ Seebohm, S. 26.

⁵⁹⁸ In Deutschland das Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen und das Bundesministerium des Innern.

⁵⁹⁹ Hierzu vgl. die Durchführungsverordnungen Nr. 622/2003 vom 4. April 2003 (ABl. EG Nr. L 89, 9), Nr. 1217/2003 vom 4. Juli 2003 (ABl. EG Nr. L 169, 44), Nr. 1486/2003 vom 22. August 2003 (ABl. EG NR. L 213, 3), Nr. 1138/2004 vom 21. Juni 2004 (ABl. EG Nr. L 221, 6).

⁶⁰⁰ Nach Angaben von Scotland Yard wollten Selbstmordattentäter mehrere Flugzeuge auf dem Weg von Großbritannien in die Vereinigten Staaten mittels Flüssigsprennstoff zur Explosion bringen. Vgl. unter: http://cms.met.police.uk/news/major_operational_announcements/anti_terrorist_operation.

verkehrs nicht oft genug betont werden kann. Aufgabe der EU ist es, die Sicherheitsvorschriften in allen Mitgliedstaaten auf ein gleiches hohes Niveau zu bringen, um zu verhindern, dass Terroristen Sicherheitslücken der einzelnen Mitgliedstaaten nutzen können. Die Verordnung Nr. 2320/2002 und die Folgeverordnung Nr. 300/2008 sind ein Anfang. Weitere Maßnahmen, insbesondere ein rascher Erlass der Durchführungsverordnungen in Bezug auf die Verordnung Nr. 300/2008, sind jedoch geboten.

b) Verbesserung der Seesicherheit

Rund 95 % des Ferngütertransports im Welthandel werden über den Seetransport abgewickelt⁶⁰¹, der weltweite Kreuzfahrtmarkt verzeichnet stetig Zuwachsraten⁶⁰². Passagiere der Kreuzfahrtschiffe sind häufig Passagiere aus Staaten, die im Fadenkreuz des islamistischen Terrorismus stehen, wie beispielsweise Amerikaner, Briten, Israelis und Deutsche⁶⁰³. Aufgrund der enormen Bedeutung der Meere für den Welthandel und der hohen Verwundbarkeit von zivilen Seefahrzeugen ist die Seeschifffahrt ein geeignetes Ziel für den islamistischen Terrorismus⁶⁰⁴. Bewiesen haben dies insbesondere bereits vereinzelte terroristische Anschläge auf Seeziele⁶⁰⁵:

- Am 12. Oktober 2000 wurde ein Bombenanschlag mittels eines sog. Speed-Boots auf den US-amerikanischen Zerstörer USS Cole im Hafen von Aden/Jemen verübt.
- Am 6. Oktober 2002 erfolgte vor der jemenitischen Küste ein ähnlicher Anschlag auf den französischen Tanker Limbourg.

⁶⁰¹ Flottenkommando, S. 1-1.

⁶⁰² Flottenkommando, S. 2-21.

⁶⁰³ Flottenkommando, S. 2-21.

⁶⁰⁴ Vgl. hierzu auch Stehr, S. 108 ff.

⁶⁰⁵ Vgl. hierzu den Artikel „Djihad-Terrorismus: Noch unbekannte Gefahren auf See“ vom 31. Januar 2006 unter http://www.sicherheit-heute.de/politik,187,Djihad-Terrorismus_Noch_unbekannte_Gefahren_auf_See.htm.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

- In 2005 konnten Anschlagplanungen gegen israelische Schiffe in der Türkei aufgedeckt werden. So erklärte der am 10. August 2005 in der Türkei festgenommene Syrer Luai Sakra, ein mutmaßliches Mitglied der Al-Qaida, er habe Anschläge auf israelische Kreuzfahrtschiffe geplant⁶⁰⁶.

Die Terrorangriffe konzentrieren sich auf die Seegebiete am Horn von Afrika, das Mittelmeer, die Strasse von Hormuz und die Philippinen-See. Gerade die EU ist gefordert, durch geeignete Maßnahmen die Sicherheit der Seeschifffahrt sicherzustellen, da ein Drittel der Schiffsbewegungen aufgrund der langen Küsten der EU und der Menge an wirtschaftsrelevanten Regionen mit direktem Meerzugang ihren Ziel- oder Abfahrtshafen in der EU haben⁶⁰⁷. Daneben kann die See den Terroristen als Transportweg logistische Vorteile bieten, um beispielsweise Waffen oder Sprengstoff zu schmuggeln.

Stehr⁶⁰⁸ nennt vier Szenarien, in denen die Terroristen die See zu Ihrem Vorteil nutzen können:

1. Nutzung der See durch Terroristen als Transportweg;
2. Terrorangriffe auf Schiffe und andere Objekte auf See;
3. Terrorangriffe mit Hilfe von Schiffen von See gegen Landziele;
4. Verschärfung beider Angriffsszenarien durch Nutzung von Massenvernichtungsmitteln.

Aktuell versucht die EU im Wesentlichen durch drei Maßnahmen die See- und Hafensicherheit zu verbessern:

- Verordnung (EG) Nr. 725/2004 vom 31. März 2004 „zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen“⁶⁰⁹.

⁶⁰⁶ Vgl. hierzu den Artikel „mutmaßlicher Terrorist bestätigt Anschlagpläne“ in „Spiegel Online“ unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,369268,00.html>.

⁶⁰⁷ Flottenkommando, S. 1-1.

⁶⁰⁸ Vgl. Stehr, S. 108-109 mit weiteren Beispielen.

⁶⁰⁹ ABl. EG Nr. L 129, 6.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

- Verordnung (EG) Nr. 884/2005 vom 10. Juni 2005 „zur Festlegung von Verfahren für die Durchführung von Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt“⁶¹⁰.
- Richtlinie 2005/65/EG vom 26. Oktober 2005 „zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen“⁶¹¹.
- Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP vom 10. November 2008⁶¹².

aa) Verordnung (EG) Nr. 725/2004

Am 12. Dezember 2002 hat die Diplomatische Konferenz der IMO besondere Maßnahmen zur Änderung des Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS-Übereinkommen) sowie zur Einführung des internationalen Codes für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen (ISPS-Code) angenommen. Um diese Maßnahmen und den ISPS-Code verbindlich für alle Mitgliedstaaten einzuführen, hat die EU am 31. März 2004 angesichts der Bedrohung durch vorsätzliche rechtswidrige Handlungen die Verordnung (EG) Nr. 725/2004 „zur Erhöhung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen“⁶¹³ erlassen. Die Bedeutung der Verordnung für die Bekämpfung des Terrorismus ergibt sich aus den Erwägungsgründen (1) und (2) und der Bestimmung zur Abwehr vorsätzlicher rechtswidriger Handlungen, die durch die spezielle Art ihrer Begehung oder nach den jeweiligen Umständen geeignet sind, die im internationalen oder nationalen Seeverkehr eingesetzten Schiffe, ihre Fahrgäste oder ihre Fracht sowie die ihnen dienenden Hafenanlagen zu schädigen (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art 2 Nr. 13).

Aus der Verordnung folgt für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, die Maßnahmen des SOLAS-Übereinkommens zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in der Schifffahrt, genannt in

⁶¹⁰ ABl. EG Nr. L 148, 25.

⁶¹¹ ABl. EG Nr. L 310, 28.

⁶¹² ABl. EG Nr. L 301, 33.

⁶¹³ ABl. EG Nr. L 129, 6.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Anlage I, den Teil A des ISPS-Codes, genannt in Anlage II, und einzelne in Art. 3 Abs. 5 genannte Absätze des Teils B des ISPS-Codes, genannt in Anlage III, einzuhalten. Durch diese Vorschriften werden die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, Schiffe und deren Fracht in allen Häfen der EU zu überprüfen. Die Mitgliedstaaten haben beispielsweise dafür zu sorgen, dass auf jedem Schiff ein Sicherheitsbeauftragter für die Sicherheitsbelange verantwortlich ist und diesen zu jedem Zeitpunkt die nötige Aufmerksamkeit schenkt. Gemäß Art. 2 Abs. 7 haben die Mitgliedstaaten eine zuständige Behörde für die Gefahrenabwehr im Seeverkehr zu benennen, die die vorgeschriebenen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr koordiniert, umsetzt und überwacht. Zusätzlich zu dieser nationalen Überwachung kontrolliert die Europäische Kommission, unterstützt von dem Regelungsausschuss gemäß Art. 11, die Anwendung dieser Verordnung durch die Mitgliedstaaten und inspiziert Hafenanlagen, Schiffe, Unternehmen, anerkannte Sicherheitsorganisationen sowie die für die Sicherheit auf See zuständigen nationalen Behörden (Art. 9 Abs. 4 bis 6).

bb) Verordnung (EG) Nr. 884/2005

Ergänzend zur obigen Verordnung hat die EU am 20. Juni 2005 die Verordnung (EG) Nr. 884/2005 „zur Festlegung von Verfahren für die Durchführung von Kommissionsinspektionen zur Gefahrenabwehr in der Schifffahrt“⁶¹⁴ erlassen. Diese Verordnung bezweckt die Umsetzung der Verordnung in den Mitgliedstaaten zu überprüfen und legt hierzu das Inspektionsverfahren fest.

cc) Richtlinie 2005/65/EG

Um einen möglichst umfassenden Schutz für das Seeverkehrsgewerbe und die Hafenwirtschaft zu erzielen, hat die EU am 26. Oktober 2005 auf der Rechtsgrundlage von Art. 80 Abs. 2 EG-Vertrag die Richtlinie „zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen“⁶¹⁵ erlassen. Auch

⁶¹⁴ ABl. EG Nr. L 148, 25.

⁶¹⁵ ABl. EG Nr. L 310, 28.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

in dieser Richtlinie nimmt die EU in ihren einleitenden Erwägungen Bezug auf terroristische Handlungen und macht deutlich, dass diese Maßnahme auch der Bekämpfung des Terrorismus dienen soll. Hauptziel ist gemäß Art. 1 Abs. 1 die Einführung gemeinschaftlicher Maßnahmen zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen angesichts der Bedrohung durch sicherheitsrelevante Ereignisse. Diese Richtlinie stellt damit eine Ergänzung zu der Verordnung (EG) Nr. 725/2004 dar, durch welche die Gefahrenabwehr in Hafenanlagen erhöht werden soll.

Zur Verbesserung der Gefahrenabwehr in Häfen haben die Mitgliedstaaten, nach Festlegung der Hafengrenzen (Art. 2 Abs. 3), Risikobewertungen für die Häfen zu erstellen (Art. 6) und sicherzustellen, dass unter Berücksichtigung der Ergebnisse Pläne zur Gefahrenabwehr in den Häfen ausgearbeitet, fortgeschrieben und aktualisiert werden (Art. 7 Abs. 1). Dabei müssen die Mitgliedstaaten die Vorgaben der Art. 7 Abs. 2 bis 7 beachten.

dd) Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP – Operation „Atalanta“

Hervorzuheben ist schließlich die Operation „Atalanta“, eine multinationale Mission der EU zum Schutz der freien Seefahrt und zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias am Horn von Afrika. Die Mission ist die erste Marineoperation der EU. Rechtsgrundlage dieser Mission ist die Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP des Rates der EU vom 10. November 2008 basierend auf dem Seerechtsübereinkommen der UN vom 10. Dezember 1982⁶¹⁶ sowie den UN-Resolutionen 1814 vom 15. Mai 2008⁶¹⁷, 1816 vom 2. Juni 2008⁶¹⁸, 1838 vom 7. Oktober 2008⁶¹⁹ und 1846 vom 2. Dezember 2008⁶²⁰. Der Auftrag des Marineverbands ist der Schutz humanitärer Hilfslieferungen nach Somalia, der Handelsseefahrt im Golf von Aden und Bekämpfung jeglicher Piraterie. Laut Beschluss des Rats der Europäischen Union ist die Mission zur Abwehr von Überfällen auf See zu allen notwendigen Mitteln befugt, um

⁶¹⁶ BGBl. 1994 II, 1798.

⁶¹⁷ S/Res/1814 (2008).

⁶¹⁸ S/Res/1816 (2008)

⁶¹⁹ S/Res/1838 (2008).

⁶²⁰ S/Res/1846 (2008).

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

ihre Aufgabe zu erfüllen. Diese Mission dient jedoch in erster Linie der Bekämpfung der Piraterie und nicht unmittelbar der Bekämpfung des Terrorismus.⁶²¹ Dennoch kann die Bekämpfung der Piraterie auch der Bekämpfung des Terrorismus dienen, da der grenzüberschreitende internationale Terrorismus von Piraterie und organisierter Kriminalität nicht zu trennen ist und für terroristische Organisationen Piraterie eine Möglichkeit darstellt, um sich finanzielle Mittel für die Verfolgung ihrer Ziele zu beschaffen.⁶²²

ee) Bewertung

Die genannten Maßnahmen verbessern die Seesicherheit in Bezug auf die terroristische Bedrohung. Der herausragenden Bedeutung der Seeschifffahrt entsprechend wären allerdings weitere, insbesondere speziell die Terrorismusbekämpfung betreffende Maßnahmen wünschenswert. Auch nach Ansicht der Europäischen Kommission ist die EU nicht genügend auf terroristische Angriffe von See aus vorbereitet. Dies bekräftigte sie in ihrem Grünbuch zur Meerespolitik⁶²³, welches sie am 7. Juni 2006 in Brüssel vorgestellt hat und das als Diskussionsgrundlage für künftige sicherheitspolitische Entscheidungen der Europäischen Kommission in der Meerespolitik gilt.⁶²⁴ Um terroristische Aktivitäten in Küstengewässern überwachen zu können, sind danach bessere Daten erforderlich. Zu erwarten sind damit weitere terrorismusspezifische Maßnahmen der EU zur Verbesserung der Sicherheit des Seeverkehrs.

⁶²¹ Anders die Operation „Enduring Freedom“, welche ausschließlich der Bekämpfung des Terrorismus dient und in Afghanistan, ebenfalls am Horn von Afrika, auf den Philippinen und in Afrika innerhalb und südlich der Sahara durchgeführt wird. Im Gegensatz zur Operation „Atalanta“ wird die Beteiligung der europäischen Staaten jedoch nicht von der EU koordiniert, sondern von den USA. Weitere Informationen sind zu finden unter www.enduringfreedom.com.

⁶²² Vgl. zur Verknüpfung des Terrorismus mit organisierter Kriminalität die obigen Ausführungen im 3. Teil dieser Arbeit unter A.III.

⁶²³ KOM (2006) 275.

⁶²⁴ Daneben befasst sich das Grünbuch mit sonstigem illegalen Verhalten wie etwa dem „Schmuggel“, mit der ökonomischen Situation der europäischen Werftindustrie, mit dem Schutz der Küsten vor Fluten und den Gefahren des Seetransports von Rohstoffen.

c) Verbesserung der Sicherheit des Land- und Güterverkehrs

aa) Personenverkehr zu Lande

Von nicht so großer Bedeutung für die EU und deren Terrorismusbekämpfung ist die Sicherheit des Personenverkehrs zu Lande, da der öffentliche Personenverkehr zumeist kommunal oder regional organisiert ist und deshalb grundsätzlich keine Berührungspunkte zur Tätigkeit der EU aufweist. Dennoch bemüht sich die EU, ohne allerdings zwingende Maßnahmen zu erlassen, ihre Kenntnisse über die Sicherheit vor terroristischen Angriffen weiterzugeben und so zur Verbesserung des öffentlichen Personenverkehrs innerhalb der EU beizutragen.

bb) Güterverkehr zu Lande

Von größerer Bedeutung ist der Güterverkehr innerhalb der EU. Denn spätestens seit der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 27. Februar 2006 „über die Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette“⁶²⁵ ist neben der Luft- und Seesicherheit auch die Sicherheit des Landverkehrs in Form des Güterverkehrs zu einem Thema der Terrorismusbekämpfung der EU geworden. In dieser Mitteilung hat die Europäische Kommission eine Verordnung „zur Verbesserung der Sicherheit der Lieferkette“ vorgeschlagen, um den Güterverkehr besser vor terroristischen Angriffen zu schützen und die Lieferkette des Landverkehrs zu sichern. Der Vorschlag bezweckt den Schutz vor terroristischen Angriffen in der EU zu verbessern, indem Güterbeförderungen auf der Strasse, auf der Schiene und auf Binnengewässern besser gesichert werden.

Rechtsgrundlage der vorgeschlagenen Verordnung ist Art. 71 EG-Vertrag. Keine Anwendung findet Art. 80 Abs. 2 EG-Vertrag, da diese Rechtsgrundlage lediglich zum Erlass von Maßnahmen zur Verbesserung der See- und Luftsicherheit ermächtigt. Bereits in den Erwägungsgründen Nr. 1 und Nr. 2 stellt die Europäische Kommission fest, dass es ein wesentliches Ziel dieser Verordnung ist, die Lieferkette vor dem Terrorismus, als eine der schwersten

⁶²⁵ KOM (2006) 79.

5. Teil: Maßnahmen der EU zur Bekämpfung des Terrorismus

Bedrohungen für die Sicherheit, zu schützen. Dieses Ziel soll gemäß Art. 1 Abs. 2 durch die Einrichtung eines Verfahrens, nach dem die Mitgliedstaaten Unternehmen der Lieferkette den Status „zuverlässiges Unternehmen“ gewähren können, durch die Festlegung von Mindestsicherheitsanforderungen, die für die Gewährung dieses Status zu erfüllen sind, und durch Schaffung geeigneter Überwachungsinstrumente erreicht werden. „Zuverlässigen Unternehmen“ sollen die in Art. 6 genannten Privilegien und Vorteile, insbesondere eine geringere Belastung mit strengen Sicherheitskontrollen, eingeräumt werden. Dadurch will die Europäische Kommission den Unternehmen, die dem Geltungsbereich der Verordnung gemäß Art. 3 unterfallen, einen Anreiz bieten, die Sicherheitsvoraussetzungen für den Erhalt des Status „zuverlässiges Unternehmen“ gemäß Art. 8 Abs. 1.⁶²⁶ zu schaffen und gemäß Art. 5 Abs. 2 zu beantragen. Verliehen werden soll der Status gemäß Art. 10 von der für die Sicherheit der Lieferkette zuständigen Behörde gemäß Art. 4. Im Übrigen enthält der Vorschlag Regelungen zum Entzug oder der Aussetzung des Status (Art. 9), zum Vergabeverfahren (Art. 10) und zur Kontrolle durch die Mitgliedstaaten (Art. 12).

2. Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der Energieinfrastruktur

Weil auch das Energiewesen in Europa nicht auf die einzelnen Mitgliedstaaten beschränkt ist, sondern wie das Verkehrswesen von eng miteinander verknüpften Netzen geprägt ist, möchte die EU auch in diesem Bereich tätig werden und die Energieversorgung gegen Terrorakte schützen. In erster Linie geht es darum, Unterbrechungen der Energieversorgung zu verhindern, da diese in der Lage wären, der europäischen Wirtschaft erheblichen Schaden zuzufügen. Zu diesem Zweck arbeitet die Europäische Kommission in Gestalt ihrer Generaldirektion „Verkehr und Energie“ an einem Konzept zum Schutz der grenzüberschreitenden Energieinfrastruktur. Auch in diesem Bereich sind insofern weitere Maßnahmen der EU zu erwarten.

⁶²⁶ Von besonderer Bedeutung sind die in den Anhängen zur der Verordnung enthaltenen Sicherheitsanforderungen, auf die Art. 8 Abs. 1 d) verweist.

3. Fazit

Der Aufbau aller Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit der Infrastruktur ist nahezu identisch. Die Maßnahmen enthalten Sicherheitsvorschriften und zugleich Vorgaben, wie deren Einhaltung gesichert werden kann. Damit führen die Maßnahmen zu grundlegenden Änderungen des bisherigen Umgangs mit Verkehrsmitteln und Infrastrukturen.

Ein Defizit der Maßnahmen besteht darin, dass sie nicht ausschließlich den Schutz vor terroristischen Anschlägen bezwecken, sondern auf den Schutz vor Kriminalität im Allgemeinen abzielen. Doch gerade die versuchten Anschläge vom 9. August 2006 haben deutlich vor Augen geführt, dass es Terroristen in besonderem Maße auf den Verkehr abgesehen haben. Dieser Gefahr entsprechend wäre es wünschenswert, dass die EU weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Verkehrs unter Einbeziehung der Besonderheiten des Terrorismus erlässt.

6. Teil: Der „Vertrag von Lissabon“

Beim EU-Gipfel am 18. und 19. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU auf den endgültigen Vertragstext des „Vertrags von Lissabon“, der am 13. Dezember 2007 in der portugiesischen Hauptstadt unterzeichnet wurde⁶²⁷. Dieser ersetzt den gescheiterten „Vertrag über eine Verfassung für Europa“⁶²⁸, welcher am 29. Oktober 2004 von den Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten der EU in Rom unterzeichnet wurde, mangels Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten jedoch nie in Kraft getreten ist. Im Gegensatz zum „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ handelt es sich bei dem „Vertrag von Lissabon“ um einen klassischen Änderungsvertrag, da er auf der Struktur der bestehenden Verträge aufbaut und lediglich diese modifiziert. Dementsprechend sieht er in Art. 1 die Änderungen des EU-Vertrags und in Art. 2 die Änderungen des EG-Vertrags vor, welcher umbenannt wird in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“. Die letzte formale Hürde für den Vertrag von Lissabon wurde genommen, als die Tschechische Republik ihre Ratifizierungsurkunden in Rom hinterlegte. Entsprechend ist der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

Hervorzuheben ist vorweg, dass der Vertrag von Lissabon die Säulengliederung der EU aufhebt und die Bereiche der intergouvernementalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP und der PJZS den supranationalen Regeln des Gemeinschaftsrechts unterstellt. Die für die Terrorismusbekämpfung wesentlichen Änderungen durch den Vertrag von Lissabon betreffen den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sowie die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“.

A. Der Politikbereich „Justiz und Inneres“

Der Vertrag von Lissabon vereinheitlicht die den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des

⁶²⁷ ABl. EG Nr. C 306, 1.

⁶²⁸ ABl. EG Nr. C 310, 1.

6. Teil: Der „Vertrag von Lissabon“

Rechts“ betreffenden verstreuten Bestimmungen des EG- und EU-Vertrages⁶²⁹ und fasst damit die gesamten Regelungen der europäischen Justiz und Innenpolitik im dritten Teil unter Titel IV in den Art. 61 ff. zusammen. Damit wird die dritte Säule mit dem Titel IV des EG-Vertrages über „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ zusammengeführt. Auswirkungen hat das vor allem auf die Gesetzgebung und den Rechtsschutz. Abgesehen von einigen Ausnahmen werden der Rat der EU und das Europäische Parlament künftig im Wege des sogenannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse gemäß Art. 249a erlassen. Abgeschafft wird damit das Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses, welches bisher im Bereich der Terrorismusbekämpfung häufig eingesetzt wurde⁶³⁰. Anders als bisher⁶³¹ wird der EuGH auch gegenüber diesen Maßnahmen eine uneingeschränkte Rechtskontrolle wahrnehmen. Da der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ allerdings Kernbereiche staatlicher Souveränität betrifft, lässt der Vertrag von Lissabon gemäß Art. 240b vorerst einzelne Vorbehalte und Sonderregeln der intergouvernementalen Zusammenarbeit fortbestehen, sodass nicht zu erwarten ist, dass mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die geführte Debatte zur fehlenden demokratischen Legitimation der Rechtsakte im Rahmen der dritten Säule⁶³² beendet sein wird⁶³³.

Die terrorismusspezifischen Handlungsermächtigungen des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ haben sich nicht wesentlich gegenüber denen des EG- und EU-Vertrages geändert. Auch der Vertrag von Lissabon setzt im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus auf Maßnahmen zur Harmonisierung des Strafrechts (Art. 69b, 69c) und Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtshilfe auf der Grundlage des „Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung“ (Art. 69a).

⁶²⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen im 3. Teil dieser Arbeit unter B. und C.

⁶³⁰ Damit erledigt sich auch die Problematik der rahmenbeschlusskonformen Auslegung von innerstaatlichem Recht. Hierzu vgl. die Ausführungen zum Rechtsinstrument des Rahmenbeschlusses im 5. Teil dieser Arbeit unter III.1.

⁶³¹ Zur bisherigen Rechtskontrolle durch den EuGH siehe Art. 35 EU-Vertrag.

⁶³² Zur Diskussion über die fehlende demokratische Legitimation im Rahmen der dritten Säule vgl. Wolf, ZEuS 2003, S. 381.

⁶³³ Wolf, ZEuS 2003, S. 396.

6. Teil: Der „Vertrag von Lissabon“

Eine Aufwertung erfährt die justizielle europäische Anlaufstelle Eurojust, die künftig auch strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen einleiten und strafrechtliche Verfolgungsmaßnahmen vorschlagen darf, welche dann von den nationalen Strafverfolgungsbehörden durchgeführt werden (Art. 69d).

Keine Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung hat die in Art. 69e vorgesehene Möglichkeit, eine Europäische Staatsanwaltschaft einzusetzen, da sich ihr Mandat lediglich auf die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union bezieht. Im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit erwähnenswert ist lediglich die Möglichkeit von Europol-Bediensteten, nun auch operativ tätig zu werden, allerdings mit der Einschränkung, dass die Einsätze nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden der Mitgliedstaaten zulässig sind (Art. 69f).

In Bezug auf die Terrorismusbekämpfung durch die EU hervorzuheben ist schließlich Art. 61h, der ausdrücklich eine Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus schafft, wie insbesondere das Einfrieren von Geldern. Die Einführung dieses Artikels ist erfreulich, da dadurch das Kompetenzproblem der EU⁶³⁴ in Bezug auf solche Maßnahmen gelöst wird.

B. Der Politikbereich der „Außen- und Sicherheitspolitik“

I. „Die Solidaritätsklausel“

Das für die Terrorismusbekämpfung wesentliche Instrument des Europäischen Verfassungsvertrages im Rahmen der GASP ist die in Art. 188r ausführlich normierte sog. „Solidaritätsklausel“. Der terrorismusspezifische Teil der „Solidaritätsklausel“ lautet wie folgt:

„Die Union und die Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag ... betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um

⁶³⁴ Hierzu vgl. die Ausführungen zum Kompetenzproblem der EU im 5. Teil dieser Arbeit unter B.I.1.c).

6. Teil: Der „Vertrag von Lissabon“

- a) – terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
 - die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;
 - im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebietes zu unterstützen;
- ...“.

Diese Klausel ist eine dem Art. 5 des NATO-Vertrages vergleichbare Beistandsklausel, welche die Mitgliedstaaten im Falle eines Terroranschlags zu einem Handeln im Geiste der Solidarität verpflichtet. Der Wortlaut zeigt bereits ihre besondere Bedeutung für die Terrorismusbekämpfung und dass die Mitgliedstaaten den Terrorismus nun als wesentliche Verfassungsaufgabe ansehen. Unterstrichen wird dies zusätzlich dadurch, dass die in Art. 28a Abs. 1 vorgesehenen Missionen gemäß Art. 28b Abs. 1 auch als Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus genutzt werden können.

Die besondere Bedeutung der „Solidaritätsklausel“ haben die Mitgliedstaaten der EU bereits nach den Anschlägen in Madrid am 11. März 2004 erkannt und sich auf eine frühzeitige abgeschwächte Durchführung der Solidaritätsklausel geeinigt. Als Annex zu der „Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus“ vom 25. März 2004⁶³⁵ haben die Mitgliedstaaten eine „Erklärung zur Solidarität gegen den Terrorismus“ abgegeben, welche wie folgt lautet:

„Gemäß der Solidaritätsklausel des Artikels 42 des Vertrages über eine Verfassung für Europa handeln die Mitgliedstaaten und die beitretenden Staaten entsprechend gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn einer von ihnen Opfer eines Terroranschlags wird. Sie mobilisieren alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der Mittel, um

- terroristische Bedrohungen in ihren Hoheitsgebieten abzuwenden;
- die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;

⁶³⁵ Zu finden unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf.

6. Teil: Der „Vertrag von Lissabon“

- im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat oder einen beitretenen Staat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.

Die Mitgliedstaaten und die der Union beitretenen Staaten wählen selbst die am besten geeigneten Mittel, um dieser Solidaritätsverpflichtung gegenüber den betroffenen Staaten nachzukommen.“

Durch die „Solidaritätsklausel“ wird die Terrorismusbekämpfung insbesondere im Bereich der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ in zunehmendem Maße gestärkt. Damit macht die EU deutlich, dass die Terrorismusbekämpfung vermehrt in den militärischen und internationalen Bereich verlagert und Terrorismus ähnlich wie von den USA auch als militärische Bedrohung angesehen wird⁶³⁶.

II. Die Sanktionsmaßnahmen

Gerade im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung werden durch den Vertrag von Lissabon die Möglichkeiten zur Ergreifung von Sanktionsmaßnahmen gegen natürliche und juristische Personen und Gruppierungen ohne Staatsgewalt neu geordnet.

1. Rechtsgrundlage

Bislang konnten Sanktionsmaßnahmen gegen natürliche und juristische Personen sowie Gruppierungen „ohne Staatsgewalt“ nicht allein auf Art. 301, 60 EG-Vertrag gestützt werden, so dass die EU zusätzlich Art. 308 EG-Vertrag heranziehen musste⁶³⁷. Nachdem diese Vorgehensweise durch das EuG sowie den EuGH bestätigt worden war⁶³⁸, enthält der Vertrag von Lissabon in Art. 61h und Art. 188k Abs. 2 nun ausdrücklich die Ermächtigung, zur Be-

⁶³⁶ So bereits Neisser in Bezug auf die Solidaritätsklausel im Europäischen Verfassungsvertrag, S. 234.

⁶³⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen zur Problematik der Kompetenz der EU im 5. Teil dieser Arbeit unter B.I.1.c).

⁶³⁸ Vgl. die Ausführungen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus im 5. Teil dieser Arbeit unter B.I.

kämpfung des Terrorismus Sanktionsmaßnahmen auch gegenüber natürlichen und juristischen Personen und Gruppierungen ohne Staatsgewalt zu erlassen⁶³⁹. Nach wie vor ist der Erlass der Sanktionsmaßnahmen jedoch an eine Entscheidung im Rahmen der GASP gebunden. Dies ergibt sich aus dem Hinweis auf Finanzbeziehungen in Art. 188k Abs. 1, wodurch klargestellt wird, dass auch die Bereiche abgedeckt sind, die unter Art. 61h fallen. Bezeichnet wird diese Entscheidung nunmehr als Europäischer Beschluss gemäß Art. 14. Die Umsetzung Europäischer Beschlüsse erfolgt durch Verordnungen. Die Möglichkeit, Sanktionsmaßnahmen zu erlassen, und die konkrete Durchführung wurden somit nicht verändert.

2. Rechtsschutz

In Bezug auf den Rechtsschutz stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit der Vertrag von Lissabon die Rechtsschutzmöglichkeiten der von Sanktionsmaßnahmen betroffenen vermeintlichen Terroristen oder terroristischen Gruppierungen verbessert. Sowohl Art. 61h Abs. 3 als auch Art. 188k Abs. 3 weisen darauf hin, dass in Rechtsakten, die restriktive Maßnahmen gegen natürliche und juristische Personen enthalten, die erforderlichen Bestimmungen über den Rechtsschutz vorgesehen sein müssen. Gemäß Art. 230 Abs. 4 wird der Rechtsschutz erweitert. Jede natürliche oder juristische Person kann danach sowohl gegen an sie gerichtete Handlungen als auch gegen Rechtsakte mit Verordnungsscharakter klagen, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen. Eine individuelle Betroffenheit ist danach nicht nötig. Gegen alle übrigen Handlungen ist weiterhin eine Klage Einzelner nur dann zulässig, falls diese ausnahmsweise unmittelbar und individuell betroffen sind. In allen anderen Fällen sind die Rechtssuchenden weiterhin darauf beschränkt, sich vor den nationalen Gerichten gegen die einzelstaatlichen Durchführungsakte zu wehren. Wie der Rechtsschutz konkret ausgestaltet wird, ist bislang offen⁶⁴⁰. Klar ist lediglich die Verpflichtung der EU, gemäß Art. 188k Abs. 3 und Art. 61h Abs. 3 in den Durchführungsakten Bestimmungen

⁶³⁹ Art. 188k Abs. 1 übernimmt den Regelungsgehalt der Art. 301, 60 EG-Vertrag und hält nach wie vor am Drittlandsbezug fest.

⁶⁴⁰ Steinbarth befürchtet in Bezug auf den Verfassungsvertrag, dass als „erforderliche Bestimmungen über den Rechtsschutz“ bereits humanitäre Ausnahme- und Befreiungstatbestände genügen könnten, S. 285.

über den Rechtsschutz vorzusehen.

a) Vorrangwirkung der UN-Resolutionen

Aufgrund der weiterhin bestehenden Vorrangwirkung von UN-Resolutionen werden die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Verordnungen, welche UN-Resolutionen umsetzen, nicht verbessert. Die europäischen Gerichte sind auch weiterhin an den eingeschränkten Kontrollumfang gebunden.

b) Vorrangwirkung der Europäischen Beschlüsse

Grundsätzlich bleibt auch nach den Regelungen des Vertrags von Lissabon der im Rahmen der GASP angenommene Europäische Beschluss gemäß Art 240a I der Zuständigkeit des Gerichtshofes entzogen⁶⁴¹. Aufgrund der Beeinträchtigung subjektiver Rechtspositionen durch diese Sanktionsmaßnahmen erstreckt der Vertrag von Lissabon nun allerdings gemäß Art. 240a Abs. 2 die Kontrolle durch den EuGH auf restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen und juristischen Personen, die der Rat der EU im Rahmen der GASP erlassen hat. Der Ansicht, dass der Vertrag von Lissabon damit die Lücke im Individualrechtsschutz schließe⁶⁴², kann allerdings nur teilweise gefolgt werden, da Art. 240a Abs. 2 und Art. 230 Abs. 4 lediglich natürlichen und juristischen Personen eine Klagebefugnis einräumen, nicht aber Personen-gruppen „ohne Staatsgewalt“, gegen die sich ebenfalls restriktive Maßnahmen richten können.

⁶⁴¹ Steinbarth in Bezug auf den Verfassungsvertrag, ZEuS 2006, S. 284.

⁶⁴² So Herdegen in Bezug auf den Verfassungsvertrag, S. 427.

C. Der Politikbereich der „Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik“

I. Wirtschafts- und Finanzpolitik

Als politikübergreifendes Instrument der Terrorismusbekämpfung unterfallen die Sanktionsmaßnahmen neben dem Politikbereich der „Außen- und Sicherheitspolitik“ auch der Wirtschafts- und Finanzpolitik“. Deutlich wird dies im Vertrag von Lissabon dadurch, dass er diesbezügliche Rechtsgrundlagen sowohl in Titel IV (Restriktive Maßnahmen) in Art. 188k als auch in Titel IV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) in Art. 61h enthält.

II. Verkehrspolitik

Im Rahmen der Verkehrspolitik hat der Vertrag von Lissabon die Regelungen des EG-Vertrages in Art. 71-80 ohne wesentliche Änderungen übernommen.

III. Art. I-18

Die Generalermächtigungsnorm des Art. 308 EG-Vertrag bleibt bestehen. Hervorzuheben ist, dass der neue Art. 308 einerseits weiter, andererseits aber auch enger gefasst ist. Zum einen bezieht er sich nunmehr auf alle Politikfelder der Union und nicht allein auf diejenigen des EG-Vertrages, zum anderen verlangt er jedoch zusätzlich die Zustimmung des Parlaments und stellt außerdem klar, dass die auf ihn gestützten Maßnahmen keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in solchen Bereichen betreffen, in denen eine derartige Harmonisierung ausgeschlossen ist.

D. Fazit

Der Vertrag von Lissabon führt zwar keine weiteren Kompetenzen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ein, er enthält jedoch Neuerungen, die der Terrorismusbekämpfung durch die EU einen Schub geben und zur Verbesserung der Transparenz beitragen können. Auch wenn man aufgrund der Auflösung der Säulenstruktur der EU im Rahmen des Europäischen Verfassungsvertrages nicht mehr von einer säulenübergreifenden Dimension der Terrorismusbekämpfung sprechen kann, betrifft die Terrorismusbekämpfung nach wie vor unterschiedliche Politikbereiche.

Ob die „Solidaritätsklausel“, wie von Monar angedeutet⁶⁴³, als eine alle Teile des Verfassungsvertrages umfassende Handlungsgrundlage ausgelegt werden kann, wird sich zeigen. Jedenfalls wird die Terrorismusbekämpfung durch die „Solidaritätsklausel“ entsprechend ihrer Bedeutung für die EU als wesentliche Verfassungsaufgabe fest im Europäischen Verfassungsvertrag verankert. Beseitigen wird der Europäische Verfassungsvertrag Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Sanktionsmaßnahmen gegen Terroristen und terroristische Gruppierungen, indem er hierfür nun eine ausdrückliche Rechtsgrundlage einführt. Unverständlicherweise klärt der Vertrag von Lissabon die Problematik des Rechtsschutzes gegen Sanktionsmaßnahmen nicht umfassend, indem er für terroristische Gruppierungen weiterhin offen lässt, wie sich diese gegen Sanktionsmaßnahmen bzw. die Aufnahme in die Liste der EU zu Wehr setzen können.

Dennoch kann man festhalten, dass der Vertrag von Lissabon die Terrorismusbekämpfung der EU voranbringen wird, indem er sie, ihrer Bedeutung entsprechend, häufiger als bisher in EG- und EU-Vertrag geschehen, als einen wichtigen Politikbereich bezeichnet.

⁶⁴³ Monar, S. 167.

7. Teil: Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lassen sich zur Terrorismusbekämpfung durch die EU folgende Feststellungen treffen:

- 1) Seit dem 11. September 2001 hat die Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene durch die EU herausragende Bedeutung erlangt. Die EU ist entschlossen, der Bedrohung durch den internationalen und insbesondere durch den islamistischen Terrorismus entgegenzutreten. Dies macht die Vielzahl der getroffenen Maßnahmen deutlich. Dabei setzt die EU zwei Schwerpunkte: (1) Schaffung europäischer Einrichtungen zur Bekämpfung des Terrorismus, wie beispielsweise Europol, Eurojust und Koordinator für Terrorismusbekämpfung, und (2) den Erlass gemeinsamer Vorschriften zur Terrorismusbekämpfung in Form von legislativen Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, zur Verbesserung des Informationsaustausches, der Strafverfolgung, der Sicherheit des Verkehrs sowie sonstiger gefährdeter Infrastrukturen. Die EU hat erkannt, dass die Bekämpfung des Terrorismus nicht nur ein Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz erfordert, sondern darüber hinaus eine Einfügung in einen umfassenden, auch die Prävention einschließenden Rahmen verlangt. Die beschriebenen Maßnahmen zeigen, dass auch solche Projekte betrieben werden, die lediglich einen mittelbaren Bezug zur Bekämpfung des Terrorismus aufweisen, von den handelnden Akteuren aber dennoch als unverzichtbar empfunden werden⁶⁴⁴. Dementsprechend hat die terroristische Bedrohung innerhalb der EU dafür gesorgt, dass die Bildung eines einheitlichen europäischen Raums der inneren Sicherheit in einem Umfang betrieben wurde, der weit über das akute Problem des Terrorismus hinausgeht.
- 2) In ihren Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung begegnet die EU jedoch zahlreichen politischen, rechtlichen und kulturellen Hürden. Beschränkt ist die EU auf das

⁶⁴⁴ So auch Knelangen, in: Pradetto, S. 180.

7. Teil: Schlussbetrachtung

Instrumentarium, welches ihr im Rahmen von EG- und EU-Vertrag zur Verfügung gestellt wird. Ein umfassendes Mandat zur Terrorismusbekämpfung ergibt sich weder aus diesen Verträgen noch aus dem Vertrag von Lissabon, der auf der Struktur der bestehenden Verträge aufbaut und diese modifiziert. Überwiegend ist die EU darauf angewiesen, auf solche Befugnisnormen auszuweichen, die nicht primär die Bekämpfung des Terrorismus bezwecken. Wie das Beispiel der Richtlinie „über die Vorratsdatenspeicherung“ und die Sanktionsmaßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus zeigen, sind Diskussionen über die richtige Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nichts Ungewöhnliches.

Darüber hinaus betrifft die Terrorismusbekämpfung der EU überwiegend den Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit der dritten Säule. Als supranationales Gebilde tritt die EU im Rahmen der Terrorismusbekämpfung als Akteur selten in Erscheinung und bildet zumeist eine multilaterale Plattform für Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Mangels eigener Exekutivbefugnisse beschränkt sich die Rolle der EU im Rahmen der Terrorismusbekämpfung insofern auf die Koordination der heterogenen Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der neu geschaffenen EU-Einrichtungen. Aus diesem Grund fällt es schwer, von einem ausdrücklichen Mandat der EU zur Terrorismusbekämpfung zu sprechen. Den Hauch einer originären EU-Terrorismusbekämpfung lassen jedoch die umfassenden Bemühungen der Europäischen Kommission erkennen, die durch viele Legislativvorschläge und Mitteilungen zur weiteren Entwicklung der Terrorismusbekämpfung durch die EU beitragen.

- 3) Wie die dargestellten Maßnahmen zeigen, hat die EU trotz der genannten Hürden Fortschritte gemacht und den Mitgliedstaaten viele Instrumente an die Hand gegeben, durch welche sie ihre Aktivitäten koordinieren und aufeinander abstimmen können. Richtig wäre es deshalb, in Europa nicht von einer Terrorismusbekämpfung durch die EU zu sprechen, sondern von einer Europäisierung der Terrorismusbekämpfung der Mitgliedstaaten.

Die genannten Maßnahmen stellen ein Instrumentarium dar, durch welches die Terrorismusbekämpfung in der EU ohne Zweifel verbessert werden würde. Voraussetzung

7. Teil: Schlussbetrachtung

ist allerdings die zügige Umsetzung der Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten der EU. Hier tut sich allerdings eine noch größere Hürde für die EU-Terrorismusbekämpfung auf. Nicht alle Länder sind bereit, ihre Sicherheit so weit in die Hände der EU zu legen, sie wollen primär selbst für ihre Sicherheit verantwortlich sein. Aus diesem Grunde werden Maßnahmen der EU überhaupt nicht oder nur unzureichend umgesetzt. Primäre Aufgabe der Zukunft sollte es deshalb nicht sein, weitere neue Aufgaben und Maßnahmen zu beschließen, sondern dafür zu sorgen, dass die bereits bestehenden Maßnahmen durch alle Mitgliedstaaten der EU umgesetzt werden. Nur dann können sich die Maßnahmen der EU gegenseitig ergänzen und auch in der Praxis ein umfassendes Konzept darstellen, durch welches der Terrorismus möglichst effektiv bekämpft wird. Die Mitgliedstaaten müssen durch ihre Umsetzungsmaßnahmen dafür sorgen, dass die Maßnahmen der EU ihre volle Wirkung entfalten und zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen können. Abzuwarten bleibt, wohin der Weg der Terrorismusbekämpfung innerhalb der EU führt. Entscheidend für weitere Fortschritte wird sein, ob sich die Mitgliedstaaten mit dem Gedanken anfreunden können, zunehmend auf ihre Souveränität im Bereich der Innen- und Rechtspolitik zu verzichten. Bedauerlich wäre es allerdings, wenn erst weitere Anschläge zu dieser Einsicht der Mitgliedstaaten führen würden.

Lebenslauf

Name:	Frank Philipp Hübner
Geburtsdatum:	16.11.1976
Geburtsort:	München
1996	Abitur, Gymnasium Weilheim
1996-1997	Wehrdienst in Mittenwald
1997-2002	Studium der Rechtswissenschaften, Universität Regensburg
1999-2000	Studium der Rechtswissenschaften, Universität Bergen (Norwegen)
2003	Erstes Juristisches Staatsexamen
2003-2005	Rechtsreferendariat, Landgericht Regensburg
2005	Zweites Juristisches Staatsexamen
2005-2009	Promotion mit dem Titel „Die Terrorismusbekämpfung als Aufgabe der Europäischen Union“ bei Prof. Dr. Bernd von Heintschel-Heinegg, Universität Regensburg
Seit 2006	Rechtsanwalt bei PricewaterhouseCoopers AG, München